



Planification communale, centralités et transition écologique :

Le cas de Namur dans le contexte wallon

Bertrand Ippersiel

Département de l'Aménagement urbain – Ville de Namur

Plate-forme des Agglomérations - Luxembourg – 02 juin 2026



Héritages institutionnels et territoriaux de la planification communale

Pour comprendre la portée du schéma communal namurois, il faut d'abord revenir sur les cadres juridiques et territoriaux qui en ont préparé l'émergence : la loi organique, la fusion des communes et le plan de secteur

La loi organique de 1962 : fondation d'un urbanisme hiérarchisé et réglementaire.

77^e ANNEE — N° 4366

10 JUIN 1962



La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962

La loi organique du 29 mars 1962 (*) est le fruit de longs travaux parlementaires. Les commissions réunies de la justice et des travaux publics du Sénat ont consacré plus de 40 séances de travail à l'étude du projet de loi gouvernemental du 8 avril 1959.

Mais ce projet avait lui-même été précédé, depuis 28 ans, de propositions qui n'avaient pas abouti sur le plan législatif. C'est le 25 mars 1931 que le Parlement belge a été saisi, pour la première fois, par M. Vinck, d'un projet de loi organique concernant l'urbanisation des villes et des communes. Ce projet connu, pendant plusieurs années, de tels remaniements que, le 23 décembre 1938, le ministre des Travaux publics, considérant le projet Vinck comme périmé, chargea ses services de mettre au point un nouveau texte qui tienne compte des progrès réalisés à l'étranger dans le domaine de l'urbanisme.

La guerre allait empêcher le dépôt d'un projet de loi du gouvernement.

Dès le début de l'occupation, se posa le problème de la reconstruction des communes sinistrées. Les secrétaires généraux prirent un arrêté du 12 septembre 1940 qui souligna la nécessité de parer au plus pressé et d'édicter plus tard un code général de l'urbanisme.

A la libération, l'arrêté du 12 septembre 1940 fut mis à néant par l'article 1^{er} de l'arrêté-loi du 5 mai 1944 pris à Londres.

L'article 4 du même arrêté-loi permettait néanmoins au gouvernement de remettre en vigueur, pour une période limitée, certaines des dispositions légales mises à néant. C'est ainsi qu'il ressuscita, pour une période de deux ans environ, l'arrêté du 12 septembre 1944 jusqu'au moment où, usant des pouvoirs extraordinaires qu'il détenait de la loi du 14 décembre 1944, il conféra à l'arrêté du 12 septembre 1940 une vie nouvelle, en s'en appropriant, sans presque rien y changer, toutes les dispositions et en faisant de ce texte l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation.

Cet arrêté-loi du 2 décembre 1946 qui ne devait avoir qu'un caractère temporaire fut cependant, pendant plus de 15 ans, le seul instrument légal — combien imparfait — qui régla toute la politique de construction et de reconstruction de l'après-guerre.

La loi organique du 29 mars 1962 a heureusement mis fin à cette situation. Mais combien fut laborieuse la naissance de cette loi.

Dès le 29 octobre 1946, le gouvernement déposa sur le bureau des Chambres un projet de loi organique sur l'urbanisme. En 1950, ce projet devint caduc par suite de la dissolution du parlement.

Plusieurs initiatives parlementaires virent alors le jour : le 18 juillet 1952, celle de M. Van Eblande et le 26 janvier 1954, celle de M. Vinck fils et, le 28 avril 1955, celle de

M. Van Eblande qui proposait de créer une commission mixte pour l'étude des plans d'aménagement, de la police de la construction, de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du remembrement.

Le 15 janvier 1957, un arrêté royal créa une commission mixte de l'urbanisme. Le résultat des travaux de cette commission fut consigné dans un rapport dont le gouvernement s'est partiellement inspiré pour établir le projet de loi du 8 avril 1959. Celui-ci reposait sur les idées maîtresses suivantes :

1° L'aménagement du territoire doit être effectué sous le contrôle de l'Etat.

2° Il est nécessaire d'élaborer des plans de secteurs, intermédiaires entre les plans régionaux et les plans communaux.

3° L'aménagement du territoire est une œuvre collective à laquelle le public doit pouvoir collaborer.

4° Les plans d'aménagement peuvent être des instruments d'expropriation pour cause d'utilité publique, ce qui revient à dire que toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à l'exécution des plans sont de par la loi présumées d'utilité publique » (Doc., Chambre, n° 304/2, 1961-1962).

5° Tout projet de bâtir ou de lotir doit être soumis à une autorisation unique.

6° Intervention dans le dommage exceptionnel causé par des mesures urbanistiques. Sur ce point, le législateur a adopté un système d'indemnisation plus favorable pour les particuliers. Nous en parlons plus loin.

Au nom des commissions réunies de la justice et des travaux publics, MM. De Baeck et Hambye dressèrent un remarquable rapport (Doc., Sénat, n° 275, 1959-1960). Après avoir été amendé en séance publique, le projet fut approuvé par le Sénat, le 23 juin 1960, à l'unanimité moins une voix.

Transmis à la Chambre, il fit l'objet d'un rapport de M. Jeunehomme (Doc., Chambre, n° 573/9, 1960-1961). La Chambre commença ensuite la discussion du projet en séance publique. Malgré tous les efforts de M. Vanu-den-hove, ministre des Travaux publics de l'époque, pour obtenir le vote du projet, celui-ci ne put être adopté avant la dissolution des Chambres, survenue en février 1961.

Le projet fit ensuite l'objet d'un nouveau rapport, dû à M. Swemmer constatant, devant les amendements proposés par les députés Cadell et Pierson que, pour la Chambre, « l'option est : ou bien d'amender le projet et de retarder pour un temps indéfini l'entrée en vigueur de la législation ou bien de voter le projet tel qu'il est, en se réservant après un certain temps de rodage, de revoir la législation et de présenter toutes les modifications utiles » (Doc., Chambre, n° 304/2, 1961-1962).

C'est ainsi que tous les amendements furent repoussés devant la commission des travaux publics qui adopta le texte tel qu'il avait été

transmis par le Sénat. A son tour, la Chambre vota le projet, le 22 mars 1962, par 148 voix contre 7 et 7 abstentions.

Voyons maintenant, dans leurs grandes lignes, les dispositions de la loi organique du 29 mars 1962.

De l'aménagement du territoire en général (art. 1 à 5).

L'aménagement du territoire est étudié et réalisé au moyen d'une série de plans établis à des échelles de plus en plus grandes et entrant de plus en plus dans le détail, au niveau de la région, du secteur, de la totalité du territoire d'une commune et d'un quartier de la même commune. L'article 1^{er} n'exclut pas l'hypothèse d'un plan national mais aucune disposition de la loi ne règle cette matière. Dans la pratique, le plan national résultera de l'harmonisation des plans régionaux.

Les plans et les textes qui les accompagnent ont force obligatoire. Celle-ci découle de leur valeur réglementaire. Les plans régionaux et de secteurs ayant la valeur de règlements généraux, l'arrêté royal qui leur confère force obligatoire doit être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946. Ce n'est pas le cas pour les plans communaux qui n'ont pas la valeur de règlements généraux, ce qui ne leur enlève d'ailleurs pas leur valeur réglementaire propre.

Le Roi ne peut abroger purement et simplement l'arrêté conférant force obligatoire à un plan. Celui-ci n'est susceptible que de révision dans les formes et conditions que prévoit la loi.

Il est créé une commission nationale de l'aménagement du territoire qui agit comme organe d'études et qui donne des avis sur toutes questions relatives à l'urbanisme.

Des plans régionaux (art. 6 à 10).

Le projet de plan est dressé à l'intervention du ministre. Celui-ci désigne, après consultation de la députation permanente des provinces auxquelles s'étend le projet, les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui reçoivent la mission d'élaborer le projet. Celui-ci est arrêté provisoirement par le ministre des Travaux publics qui charge le gouverneur de la province de procéder à l'enquête publique. Le public est avisé qu'il peut consulter le projet de plan régional à la maison communale et adresser au gouverneur ses réclamations et observations éventuelles.

Après avoir ensuite pris l'avis de la députation permanente et de la commission consultative régionale, le Roi arrête les plans régionaux et leur donne force obligatoire. L'arrêté royal doit être précédé d'une délibération du conseil des ministres pour réaliser au niveau le plus élevé l'indispensable collaboration de tous les départements ministériels intéressés. L'arrêté royal entre en vigueur quinze jours après sa publication par extrait au *Monsieur belge*.

Des plans de secteur (art. 11 à 13).

Le secteur est une partie du territoire d'une région qui a acquis ou est en train d'acquies certains traits particuliers qui, sans lui enlever de son appartenance à la région, lui com-

1

Hiérarchisation des plans d'aménagement à portée réglementaire.

2

Encadrement des règlements de bâtisse et de lotissement.

3

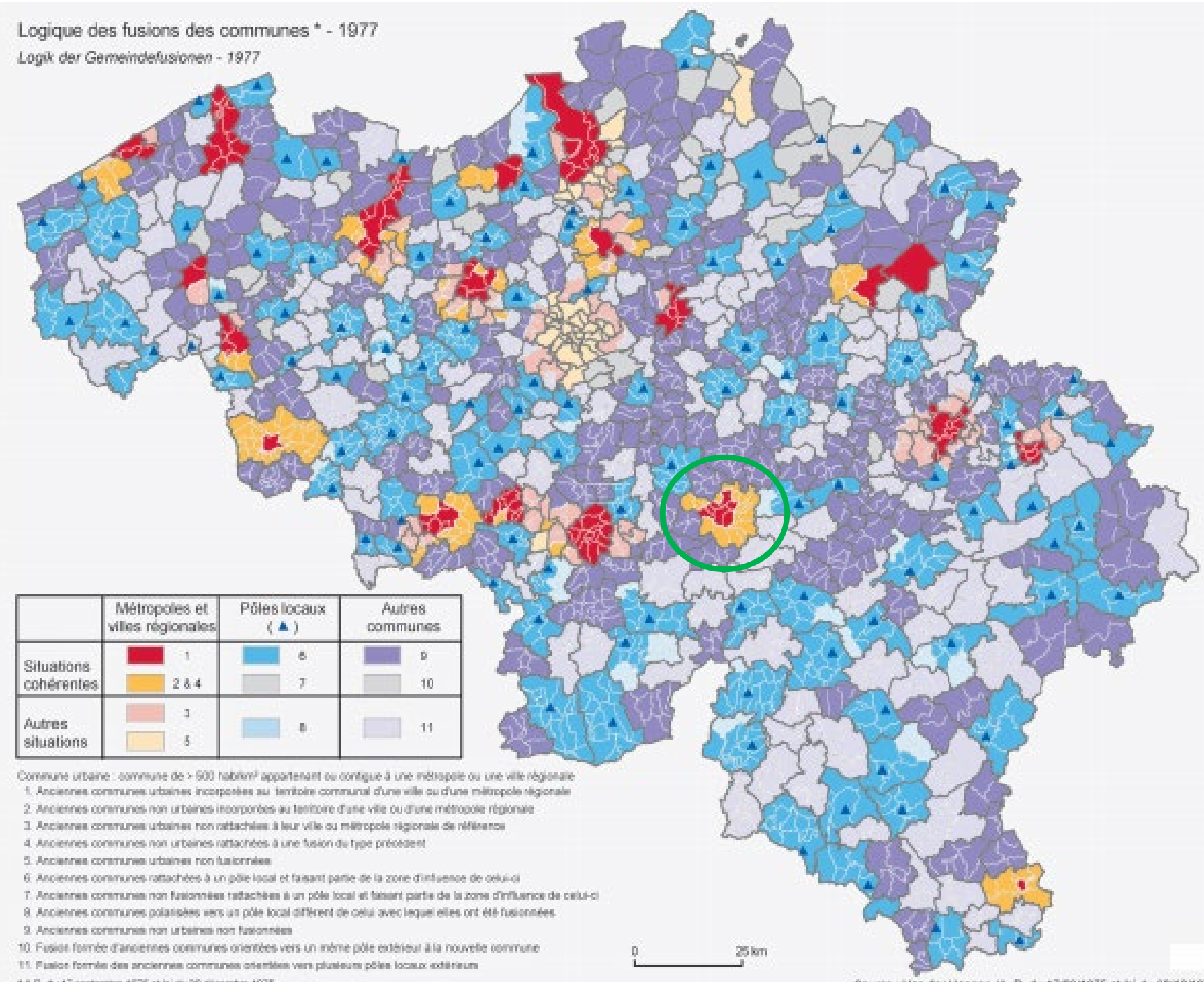
Institution des autorisations administratives de bâtir et de lotir.

4

Mise en place de mécanismes de contrôle et de répression des infractions.

(*) *Mon.*, 12 avril 1962, p. 3008.

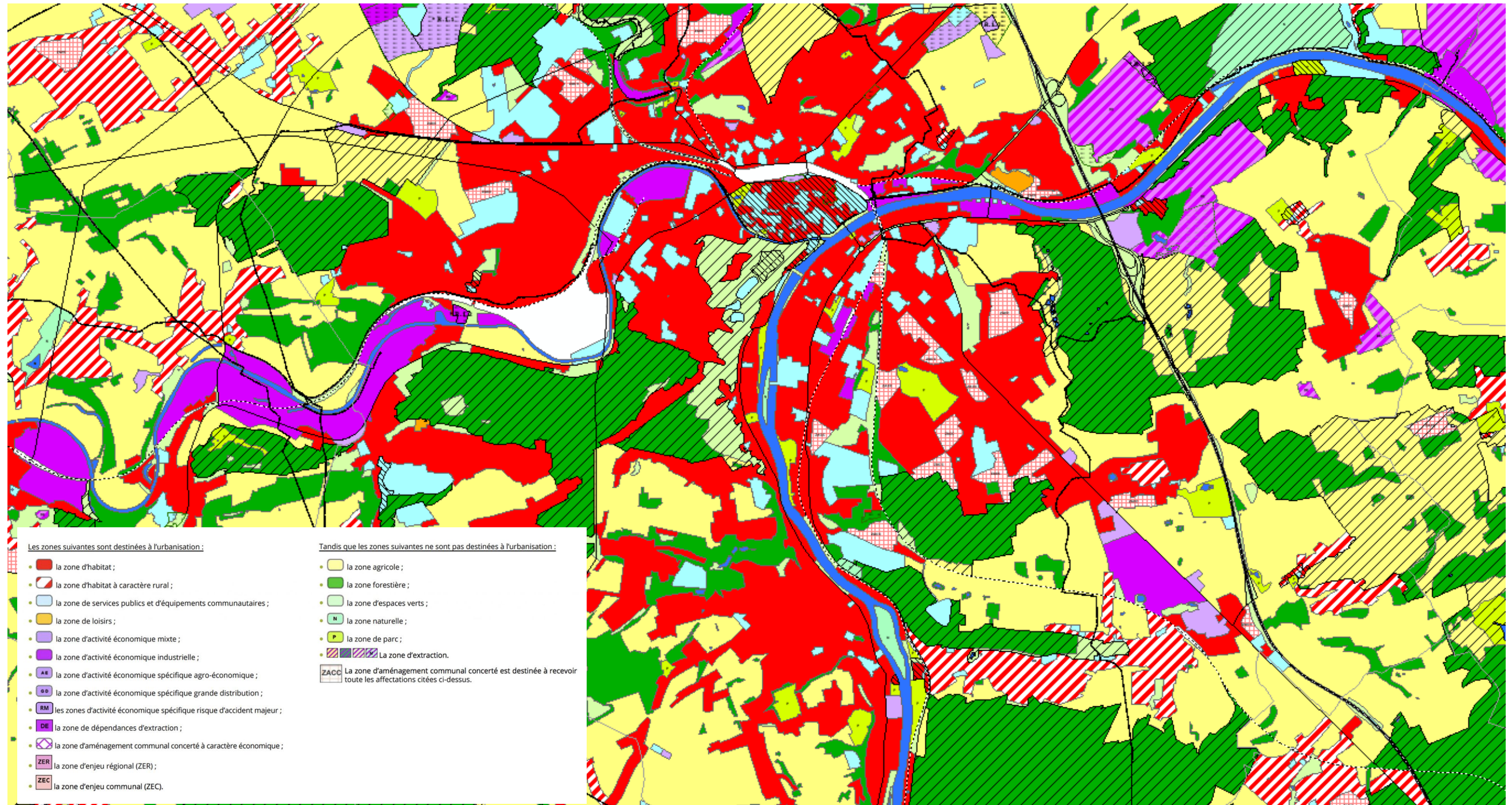
La fusion des communes de 1977 : changement d'échelle et re composition territoriale



2.359 communes -> 589.

La nouvelle entité namuroise agrège 25 anciennes communes sur 175 km², ce qui crée un territoire vaste, contrasté et hétérogène, appelant des outils de cohérence spatiale plus élaborés.

1986 - Le plan de secteur : instrument de régulation foncière et de distribution des droits à urbaniser



Période 1 : les années 1990 :

Genèse d'un référentiel communal stratégique

Cette première période correspond à un moment de transition : sans schéma encore pleinement formalisé, on voit apparaître à Namur une lecture morphologique du territoire qui préfigure une approche plus stratégique de la planification communale.

1989 – Décentralisation et émergence d’une capacité communale de planification stratégique

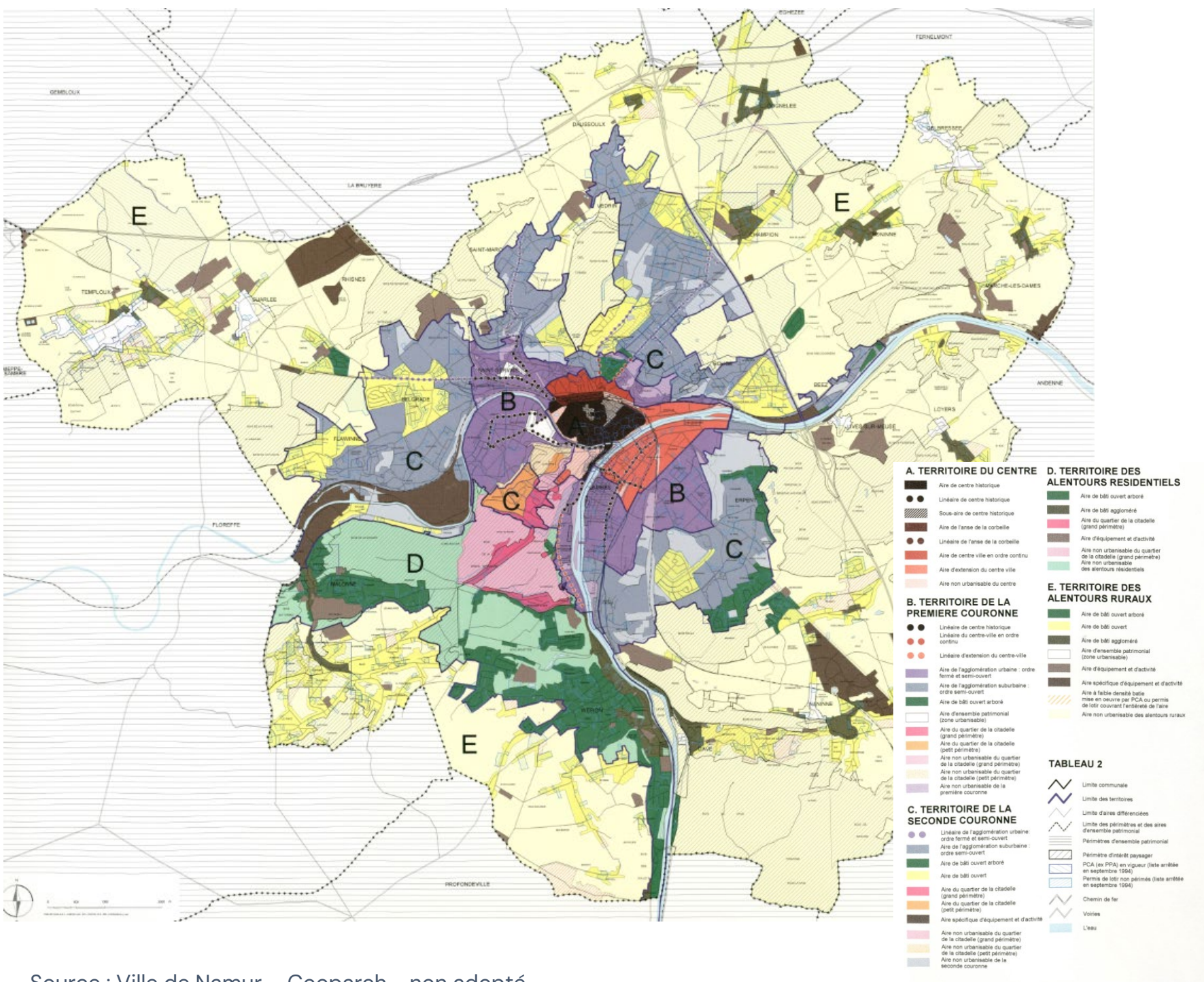


	Cwatup	CoDT	Valeur
Niveau régional	SDER	SDT – Schéma de développement du territoire	Indicative
	PdS	PdS – Plan de secteur	Réglementaire ⁸
	RRU	GRU – Guide régional d’urbanisme	Indicative et réglementaire
Niveau communal	/	SDP – Schéma de développement pluri-communal	Indicative
	SSC	SDC – Schéma de développement communal	
	RUE	SOL – Schéma d’orientation local	
	PCA		
	RCU	GCU – Guide communal d’urbanisme	

Source du tableau : UVCW

- Namur cumule une fonction de capitale wallonne et l’héritage territorial du sillon Sambre-Meuse.
- Le plan de secteur de 1986 structure durablement l’urbanisation mais laisse subsister d’importantes réserves urbanisables.
- Dans ce contexte, la commune engage une première mobilisation d’un instrument de planification à visée stratégique : le schéma de structure communal

Les années 1990 : une lecture radioconcentrique du territoire communal.



Cette lecture distingue centre, faubourgs, couronnes suburbaines et espaces ruraux, marquant le passage d'un référentiel strictement juridico-réglementaire à une approche morphologique et fonctionnelle du territoire.

Période 2 : à partir de 2012

Institutionnalisation d'un modèle polycentrique communal

Avec le schéma de 2012, cette lecture exploratoire se transforme en un cadre explicite de planification : il s'agit désormais de formaliser des hypothèses de développement, de fixer des objectifs et de traduire ceux-ci dans une structure territoriale hiérarchisée.

Les hypothèses démographiques du schéma de 2012

ACCUEIL

« Le défi démographique est urgent »

Article réservé aux abonnés



Journaliste au service Politique
Par **Eric Deffet**

Publié le 30/08/2012 à 00:00 | Temps de lecture: 4 min

entretien

La rentrée politique fournit souvent une belle occasion de se lancer dans un exercice prospectif, en allant au-delà des contingences quotidiennes. Une année débute, de quoi l'avenir sera-t-il fait ? Avec le député wallon Willy Borsus, chef de file de l'opposition MR à la Région wallonne, l'usage du télescope est recommandé. Le Namurois demande en effet au gouvernement wallon de

Avec migrations externes

	2009	2015	2020	2025	2009/2025
Population année de référence antérieure		109.113	114.092	118.107	109.113
Solde naturel		1.126	1.000	1.013	3.139
Solde des migrations internes		2.649	2.222	2.222	7.093
Solde des migrations externes		1.204	793	489	2.486
Accroissement de la population		4.979	4.015	3.724	12.718
Population	109.113	114.092	118.107	121.831	121.831

Sans migrations externes

	2009	2015	2020	2025	2009/2025
Population année de référence antérieure		109.113	114.092	118.107	109.113
Solde naturel		1.126	1.000	1.013	3.139
Solde des migrations internes		2.649	2.222	2.222	7.093
Accroissement de la population		3.775	3.222	3.235	10.232
Population	109.113	112.888	117.314	121.342	119.345

Evolutions de la population (calculs propres sur base des perspectives de population 2007-2060 – Bureau fédéral du Plan)

Source : Ville de Namur – Schéma de développement communal – 2012

Le schéma repose sur une projection de croissance de population qui justifie une stratégie d'accueil, de densification et d'orientation des développements au sein du territoire communal.



Consommation foncière et réserves urbanisables : le diagnostic d'alerte

230 ha/an

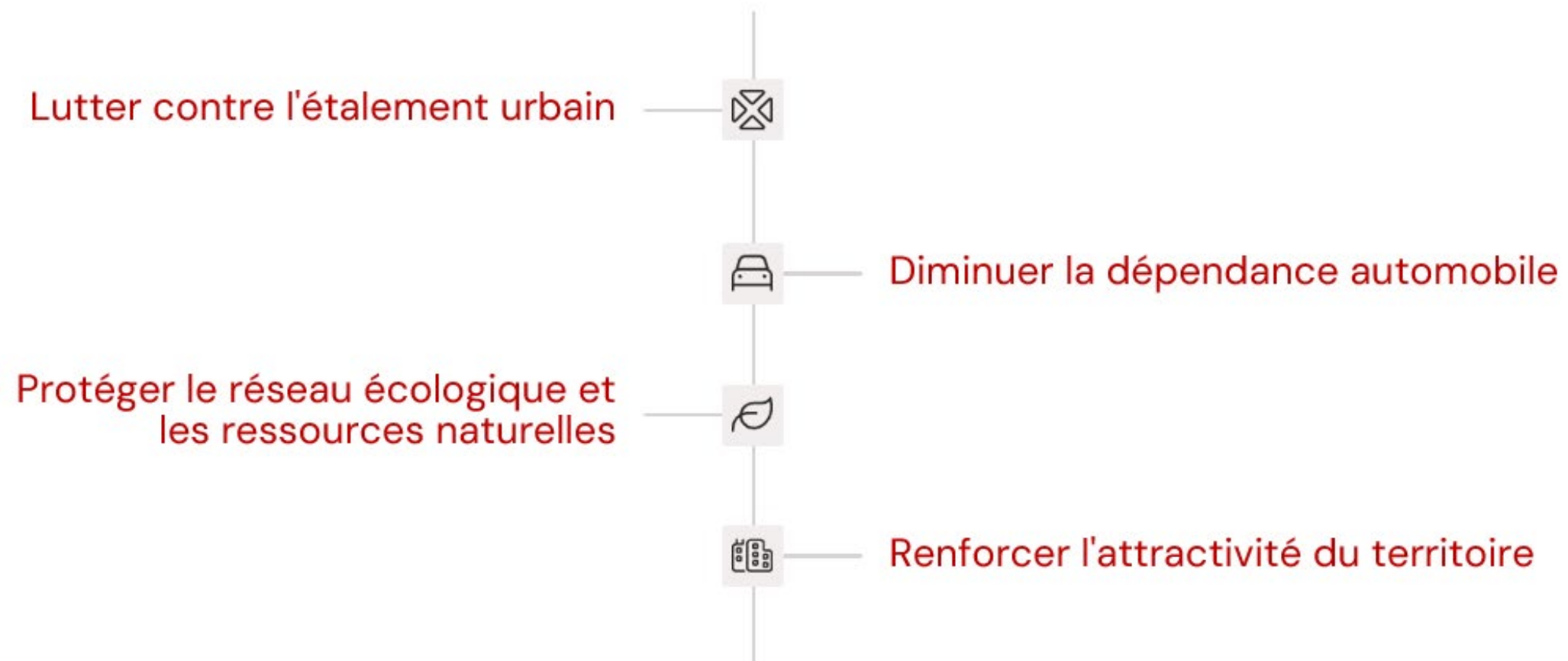
Terres agricoles et naturelles
converties chaque année à l'échelle
provinciale

1.200 ha

Réserves foncières disponibles à
l'échelle communale

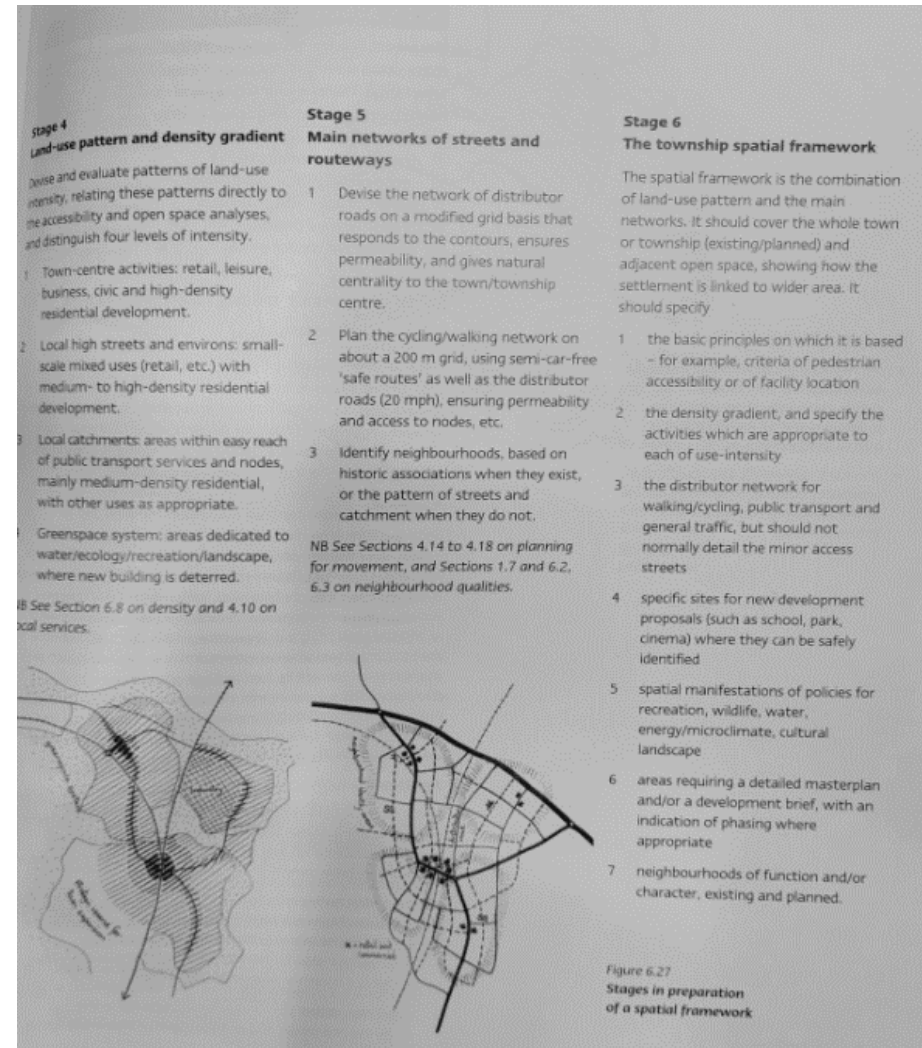
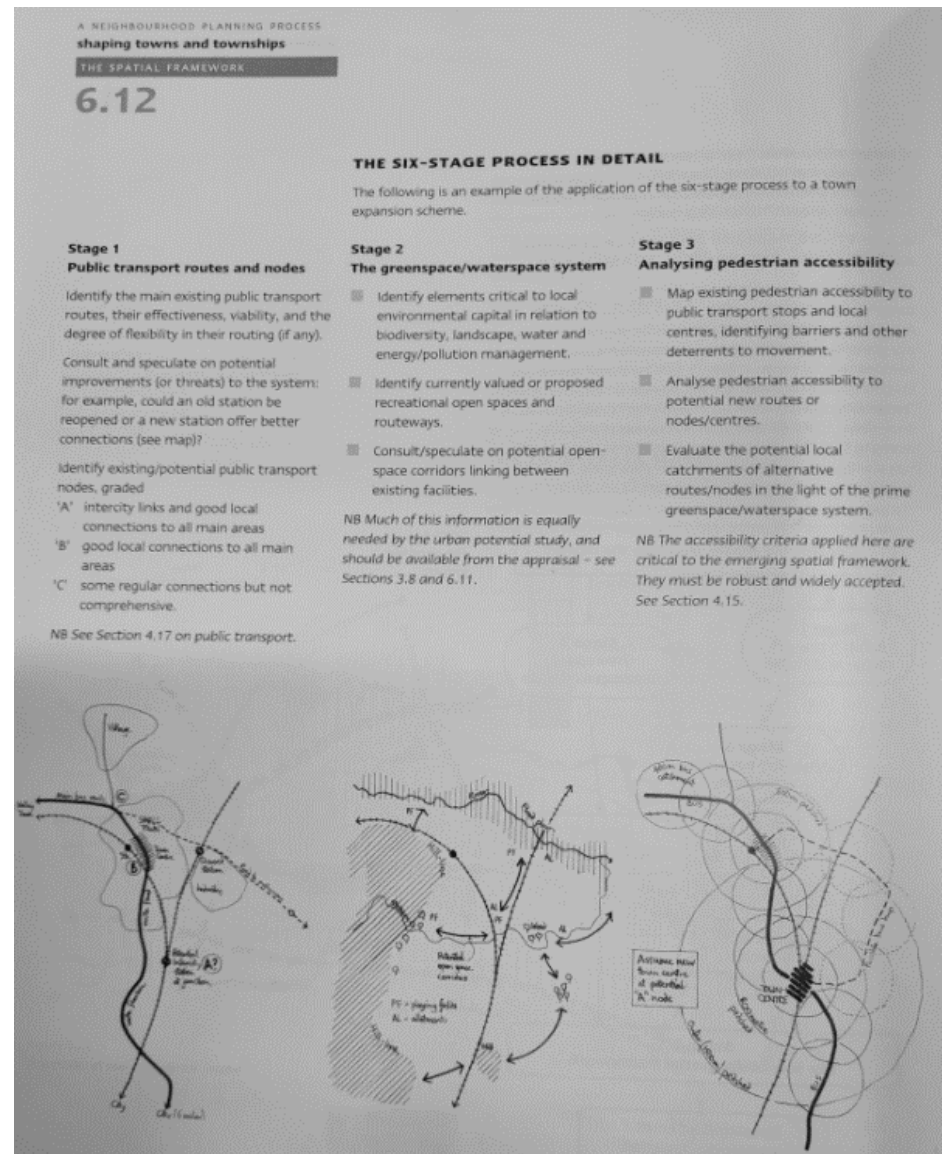
Le schéma s'inscrit dans un contexte de consommation continue de terres agricoles et naturelles, alors même que le territoire communal dispose encore d'importantes réserves foncières.

Le schéma de développement communal : les objectifs



Ces objectifs structurent l'ensemble de la doctrine spatiale du schéma.

Une méthode de spatialisation intégrée du projet territorial



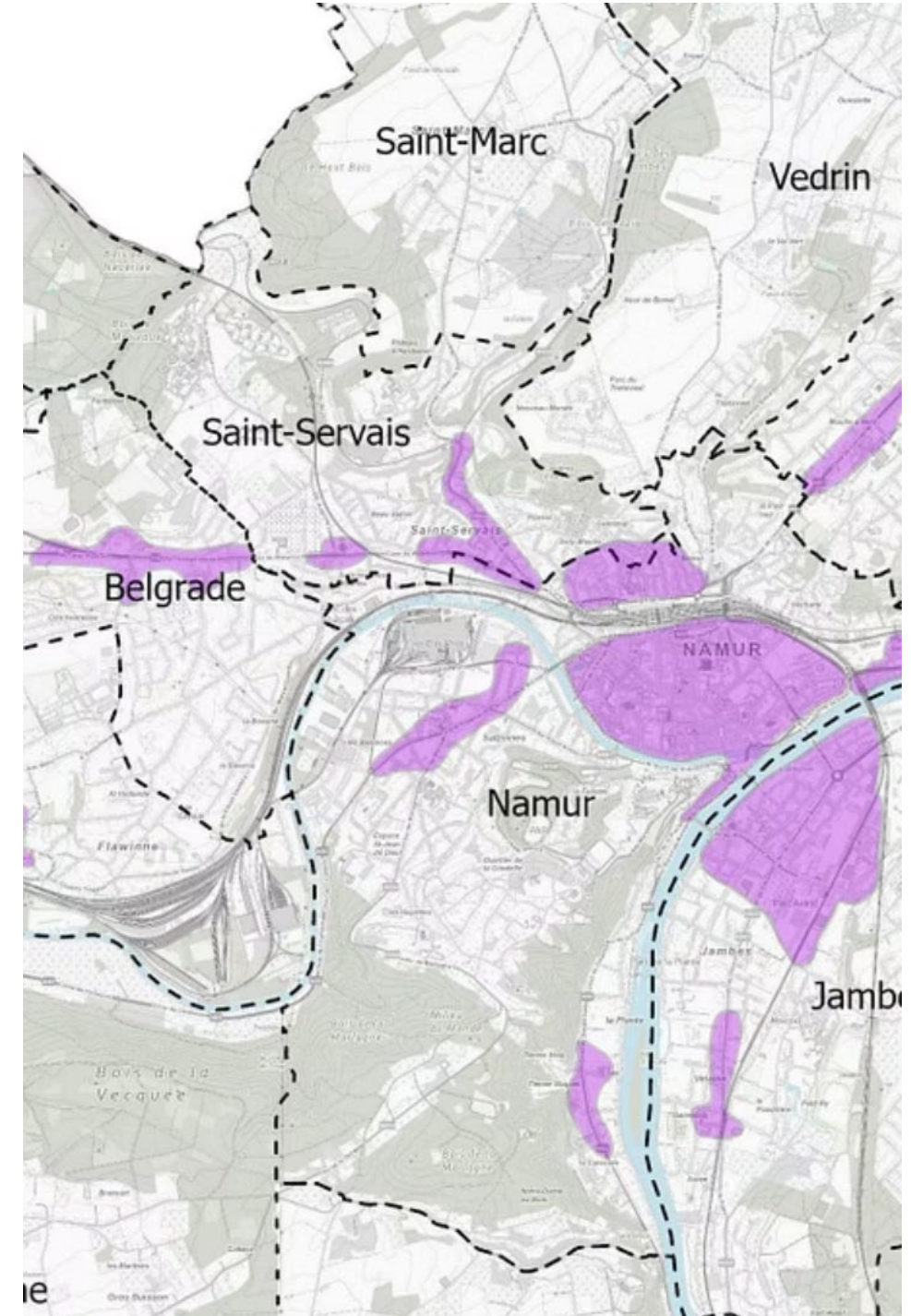
La méthode articule transport public, trame verte et bleue, accessibilité piétonne, structure d'occupation du sol, réseaux viaires et cadre spatial final.

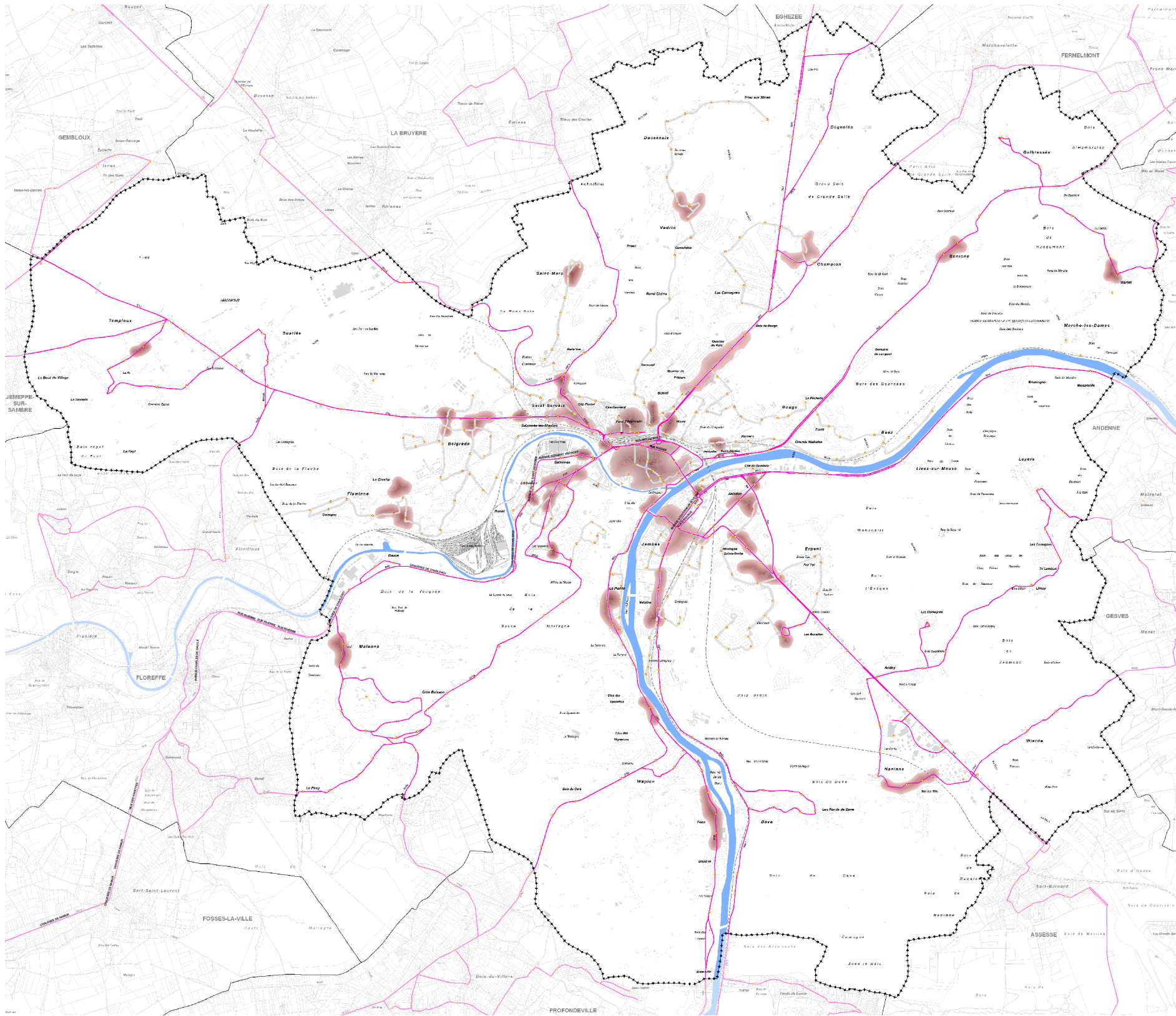
Elle traduit l'ambition de passer d'un schéma d'intention à une armature territoriale hiérarchisée.

Principe 1 — Identifier les noyaux de vie à l'échelle des quartiers

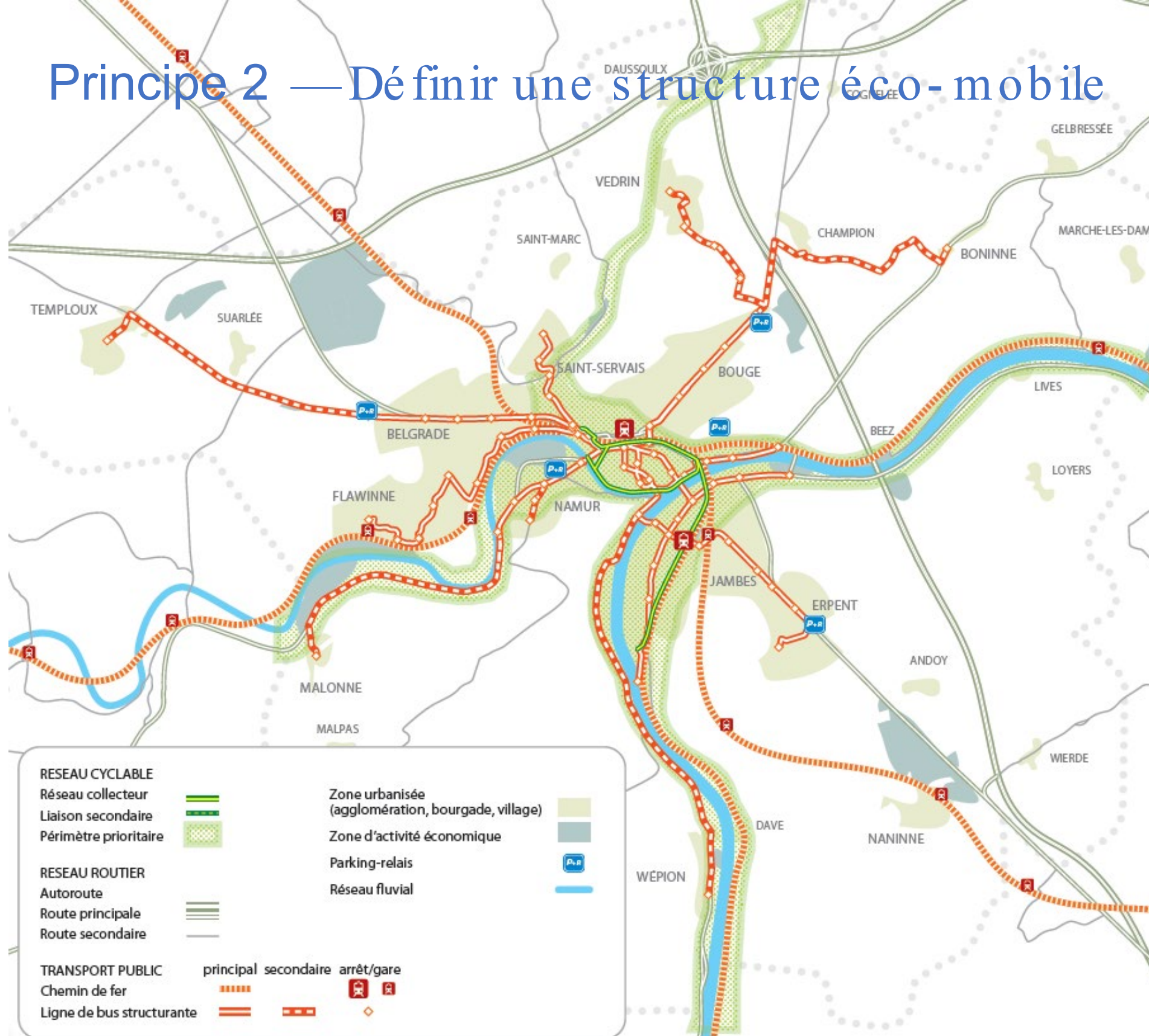
Ce principe affirme la vision polycentrique du territoire namurois. Il s'agit d'identifier, à l'échelle des quartiers, les noyaux de vie où se combinent déjà présence humaine, services, mobilités et interactions, afin d'y appuyer en priorité le développement futur.

À Namur, cette approche permet de dépasser l'opposition entre centre et périphérie et de reconnaître la diversité des centralités qui structurent réellement la vie quotidienne.

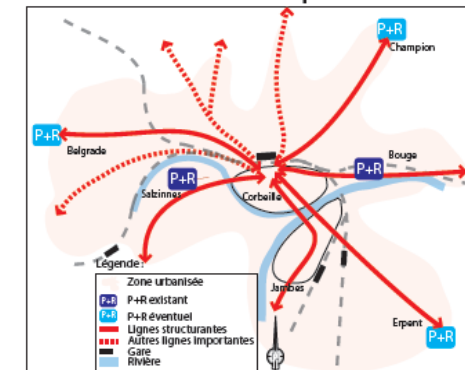




Principe 2 — Définir une structure éco-mobile



Réseau en radiales avec un pôle



Le réseau est construit **uniquement** autour de la gare de Namur.

Le lien vers Jambes est forcément indirect depuis l'ouest et le nord de Namur. Jambes est desservi de manière "annexe".

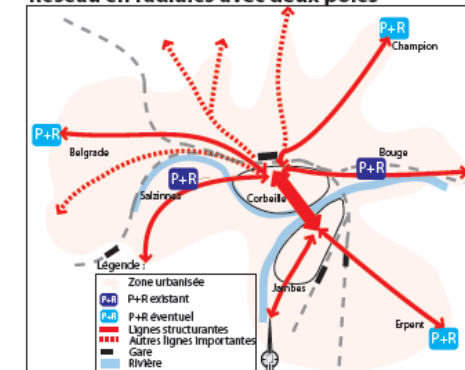
Avantages

Le réseau est très simple et très clair.
La desserte vers la gare est optimale.
Les retards du sud n'influencent pas le nord et l'inversement.

Désavantages

L'exploitation est difficile sur la place de la Station.
Toute traversée de ville nécessite un transbordement.

Réseau en radiales avec deux pôles



Les lignes de bus rayonnent en **deux étoiles** autour des pôles principaux : la gare de Namur et le centre de Jambes.

Le lien entre les deux centres est **fort et indépendant** du reste du réseau.

Toutes les traversées de ville sont **discontinues**. La gare est directement desservie au nord de la Meuse et Jambes au sud.

Avantages

Le lien Jambes - Namur est exploité **indépendamment** des autres lignes.
Les retards du sud n'influencent pas le nord et l'inversement.

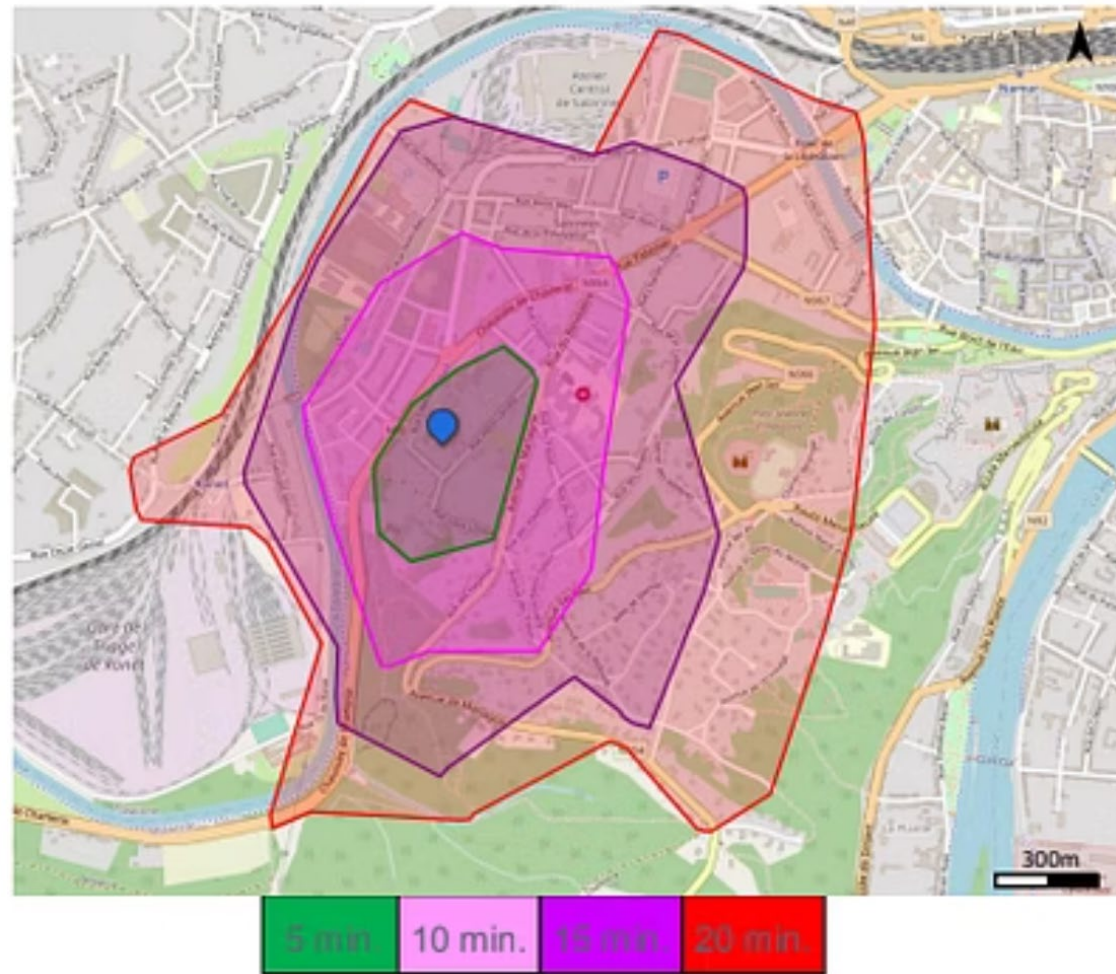
Désavantages

La gare de Namur et Jambes sont tous deux des terminus, ce qui implique de forts trafics et de nombreux rebroussement.
Les changements de bus sont nombreux.

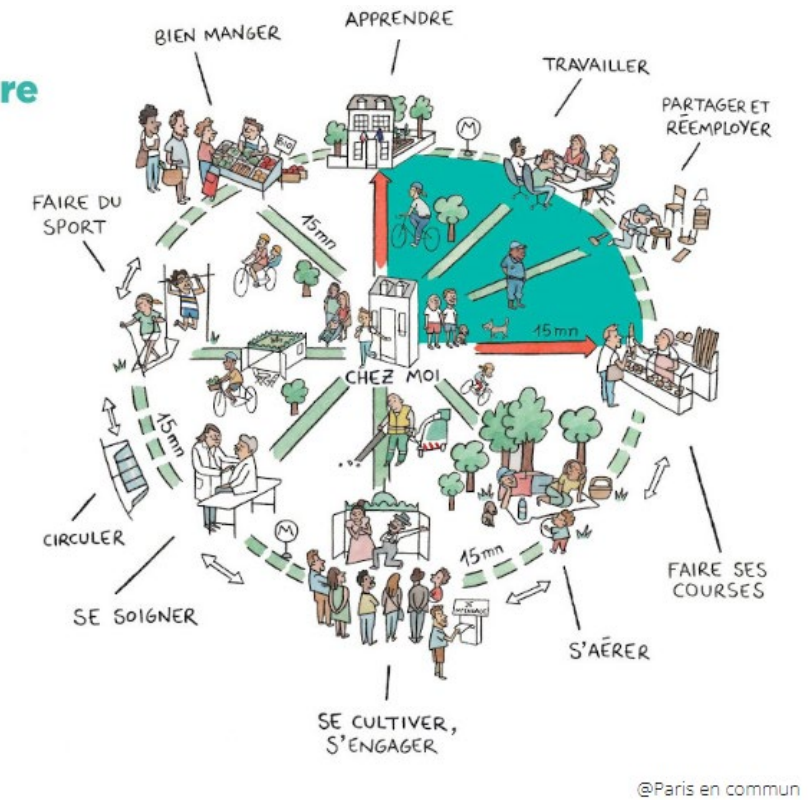
La gare comme pivot de l'armature éco - mobile namuroise



Principe 3 — Organiser la proximité quotidienne dans un rayon de 300 à 600 mètres.



La ville du quart d'heure



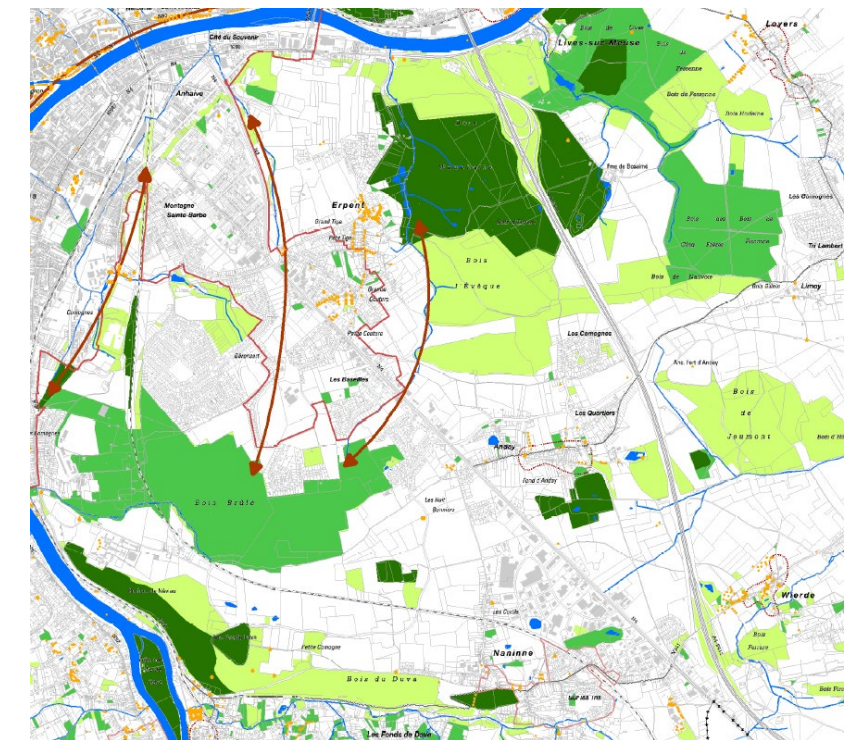
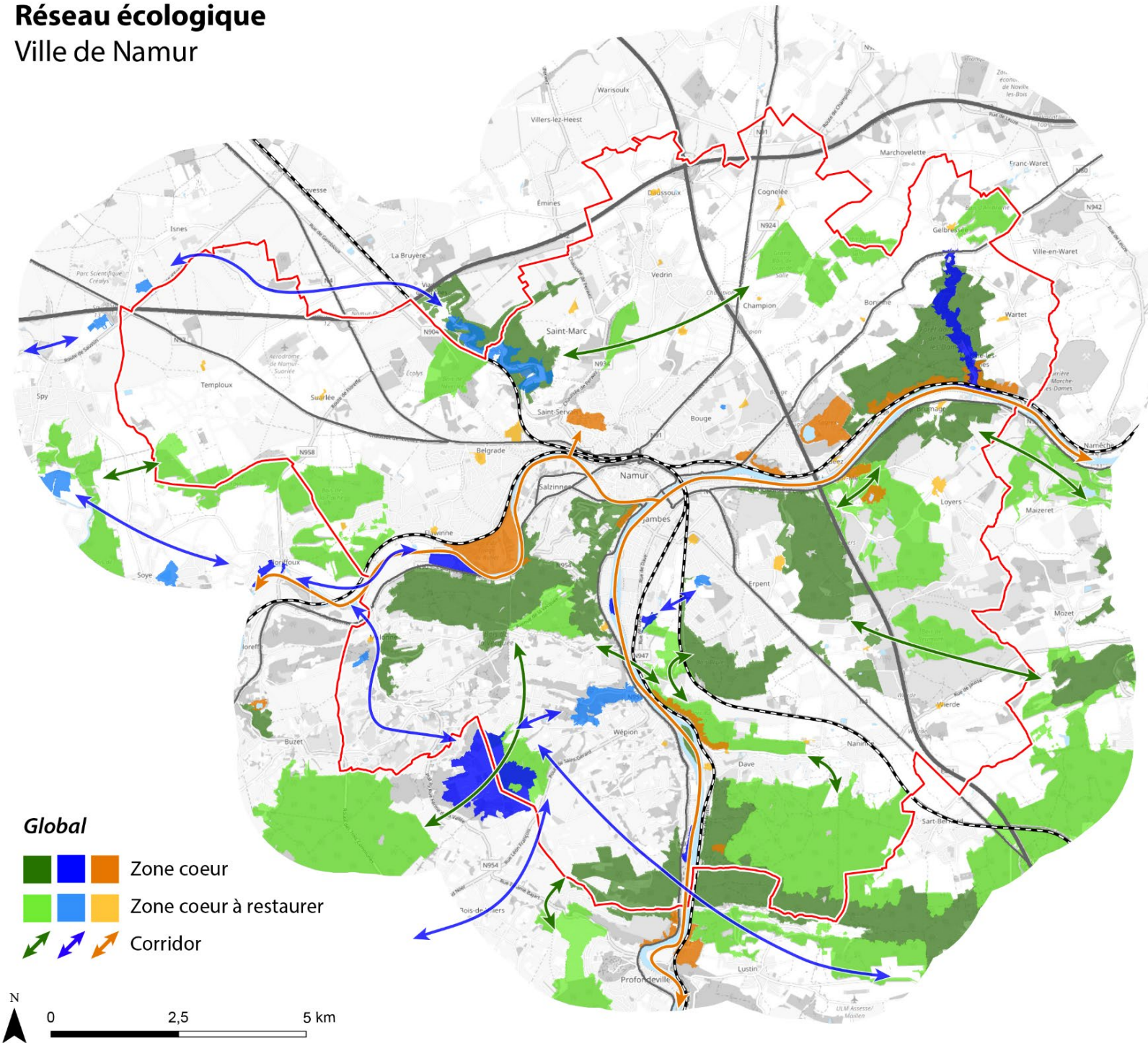
@Paris en commun

Les seuils de 300 et 600 mètres servent d'indicateurs de marchabilité et d'accessibilité fine. Appliqués à Namur, ils invitent à passer d'une lecture abstraite de la densification à une lecture attentive à la topographie, aux coupures urbaines, aux franchissements de la Meuse et de la Sambre, ainsi qu'à la continuité réelle des cheminements.

Principe 4 — Inscrire la structure écologique dans la lecture du territoire.

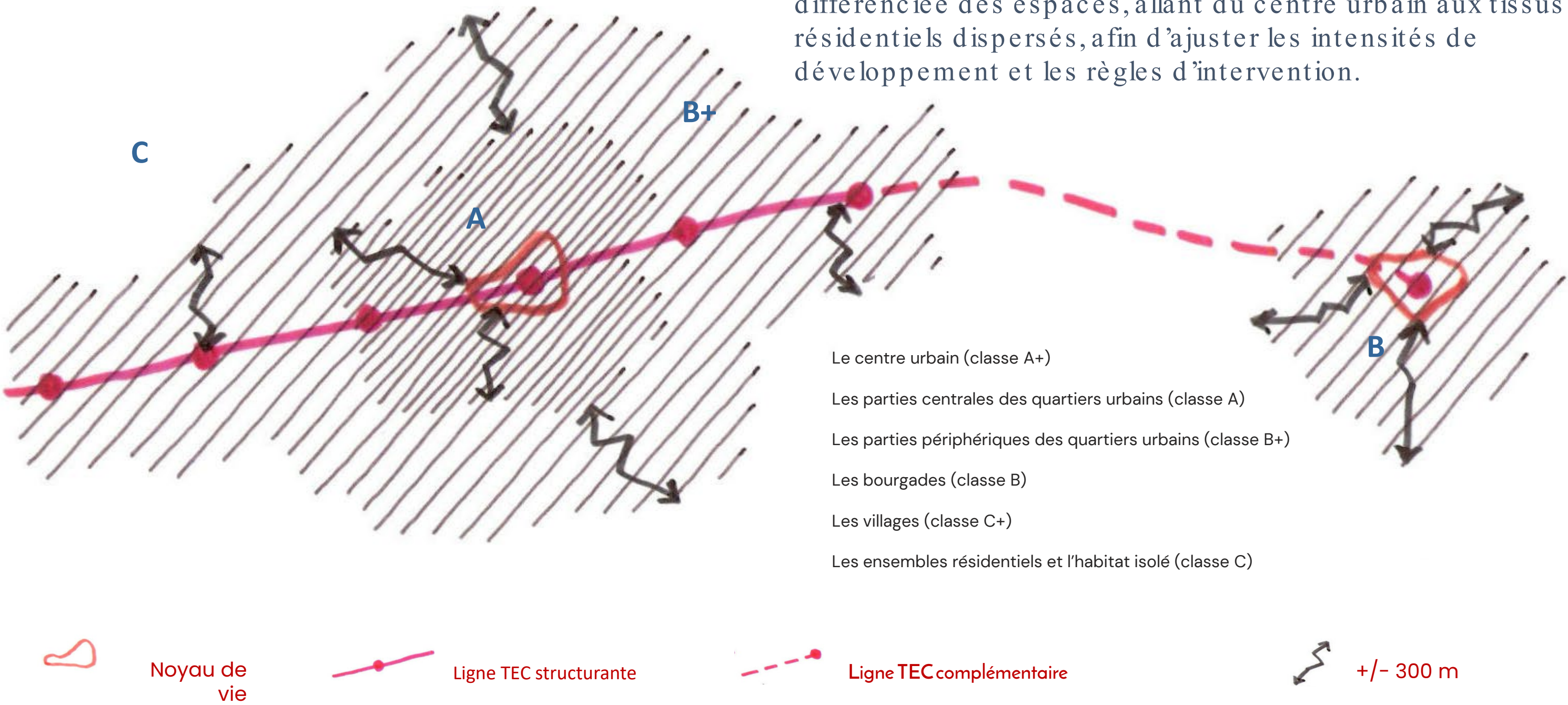
Réseau écologique

Ville de Namur

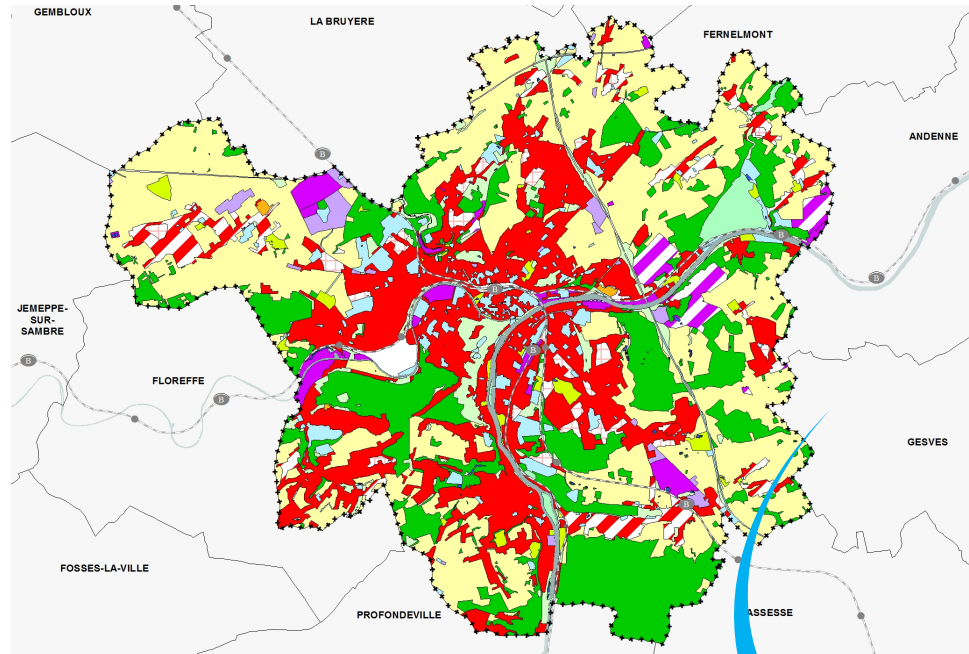


L'articulation des principes : vers une hiérarchisation territoriale.

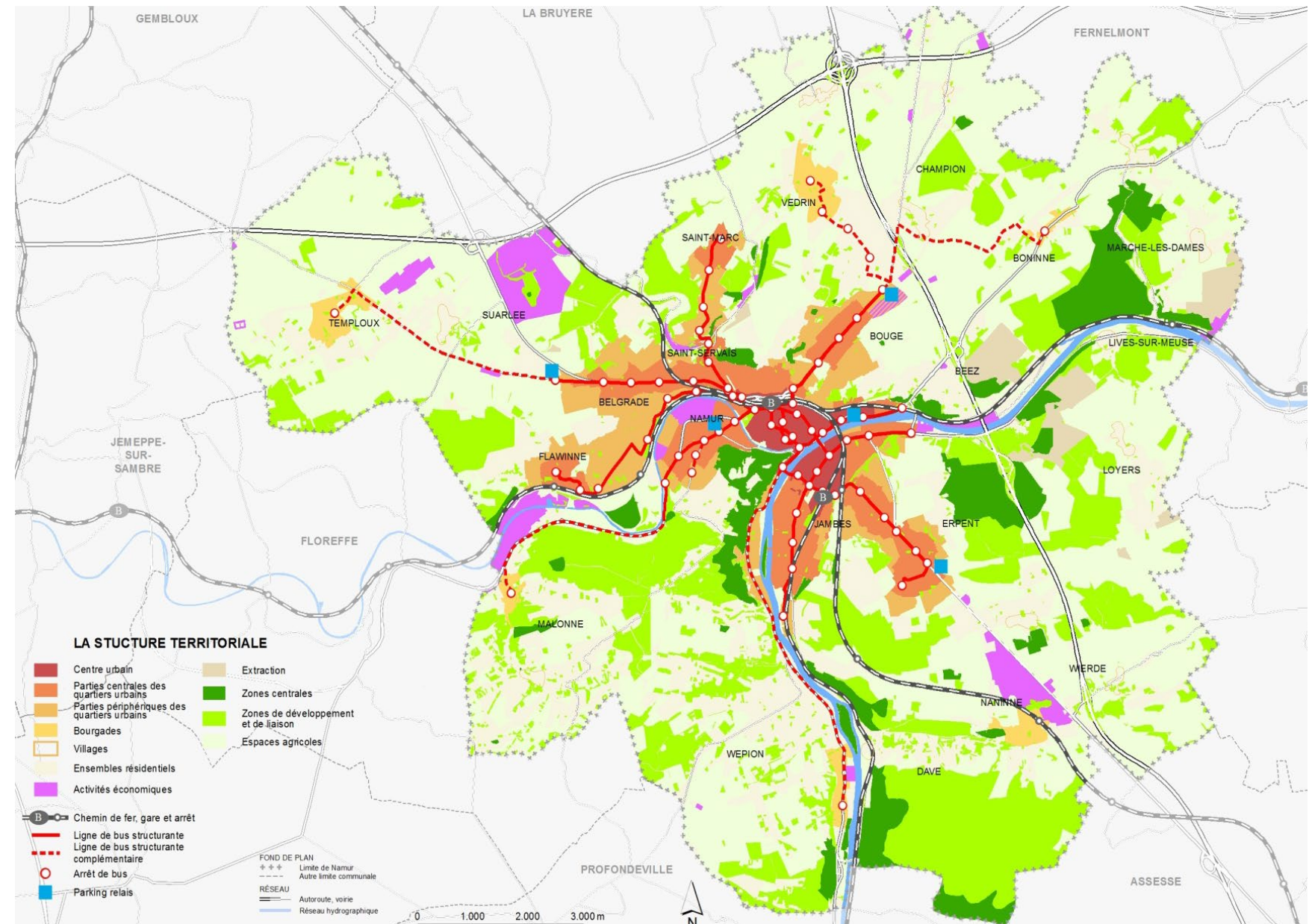
La combinaison des principes aboutit à une classification différenciée des espaces, allant du centre urbain aux tissus résidentiels dispersés, afin d'ajuster les intensités de développement et les règles d'intervention.



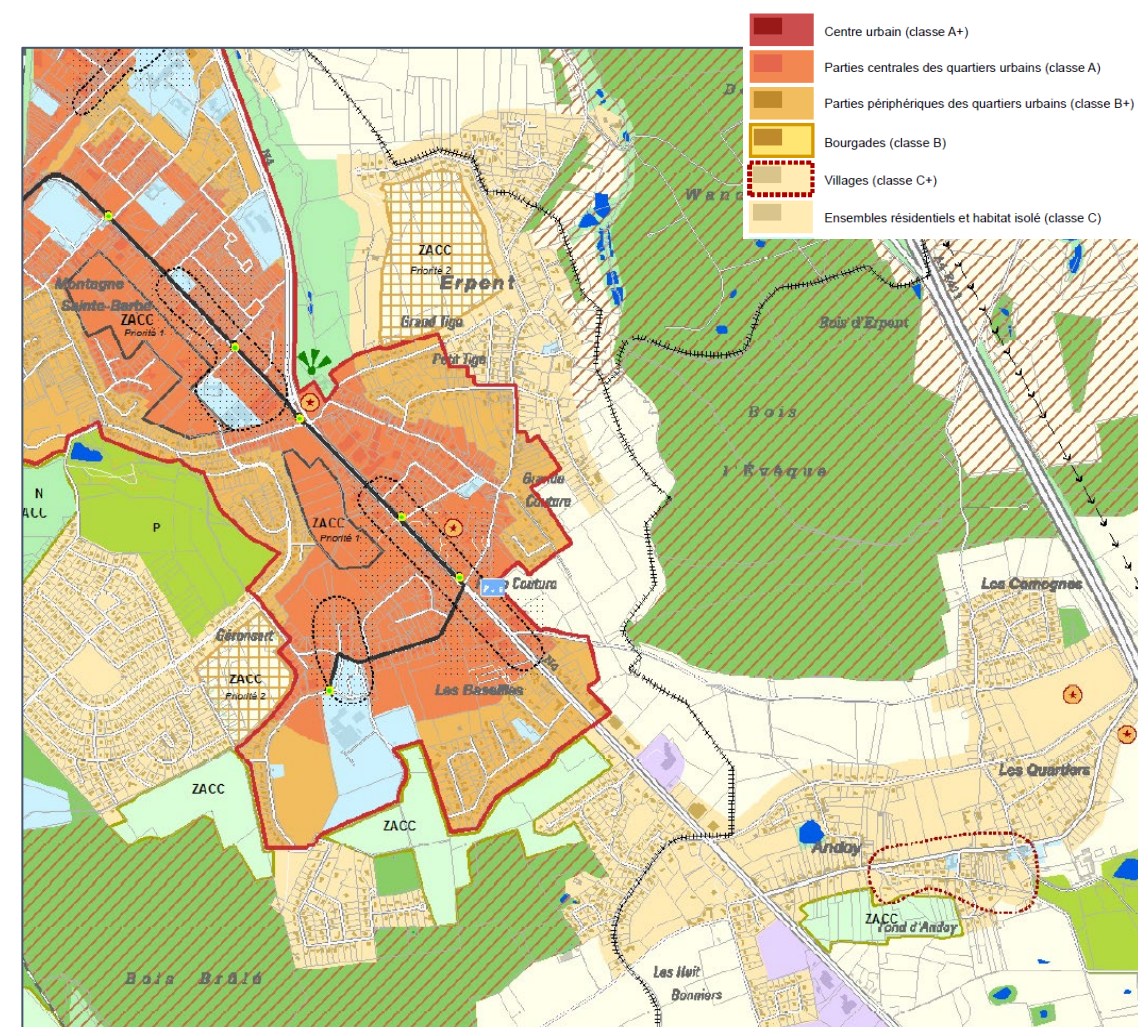
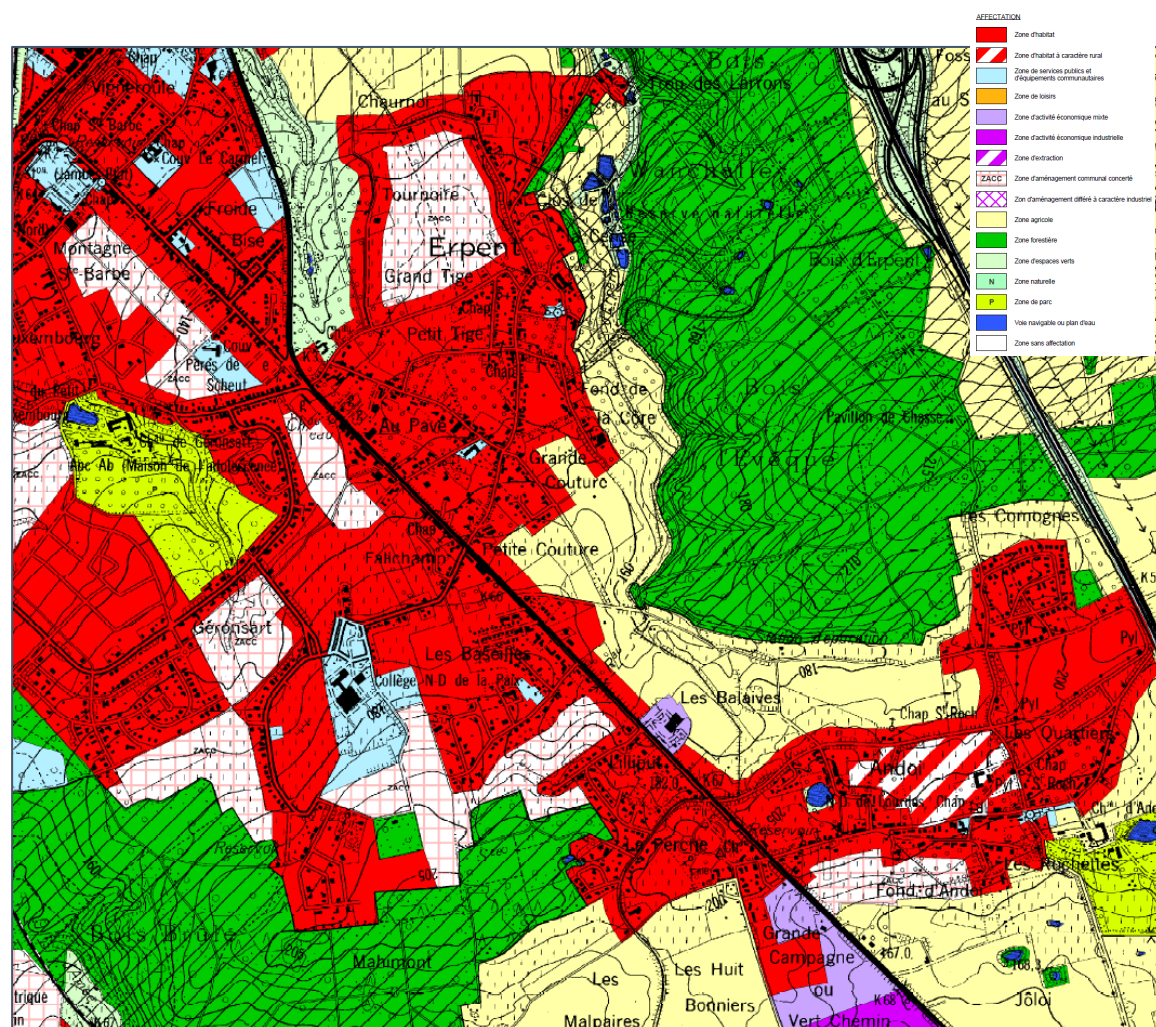
La traduction spatiale du schéma : une structure territoriale polycentrique.



La structure territoriale hiérarchise les intensités de développement à l'échelle communale



Une portée opérationnelle : le schéma comme cadre d'instruction des permis



Le schéma est défini à l'échelle parcellaire, ce qui permet de cadrer les développements urbains et ruraux à travers la délivrance de permis.

Il permet également de prioriser les réserves foncières.

Déclinaison normative par catégories territoriales.



Le schéma ne se limite pas à une représentation spatiale ; il organise également des prescriptions différenciées en matière de densité, voirie, stationnement, typologies résidentielles, commerce et transformations du bâti

L'évaluation du SDC : effets observés et limites de l'instrument

51973

Ménages en 2021

Population totale de Namur

37%

Hors centralités

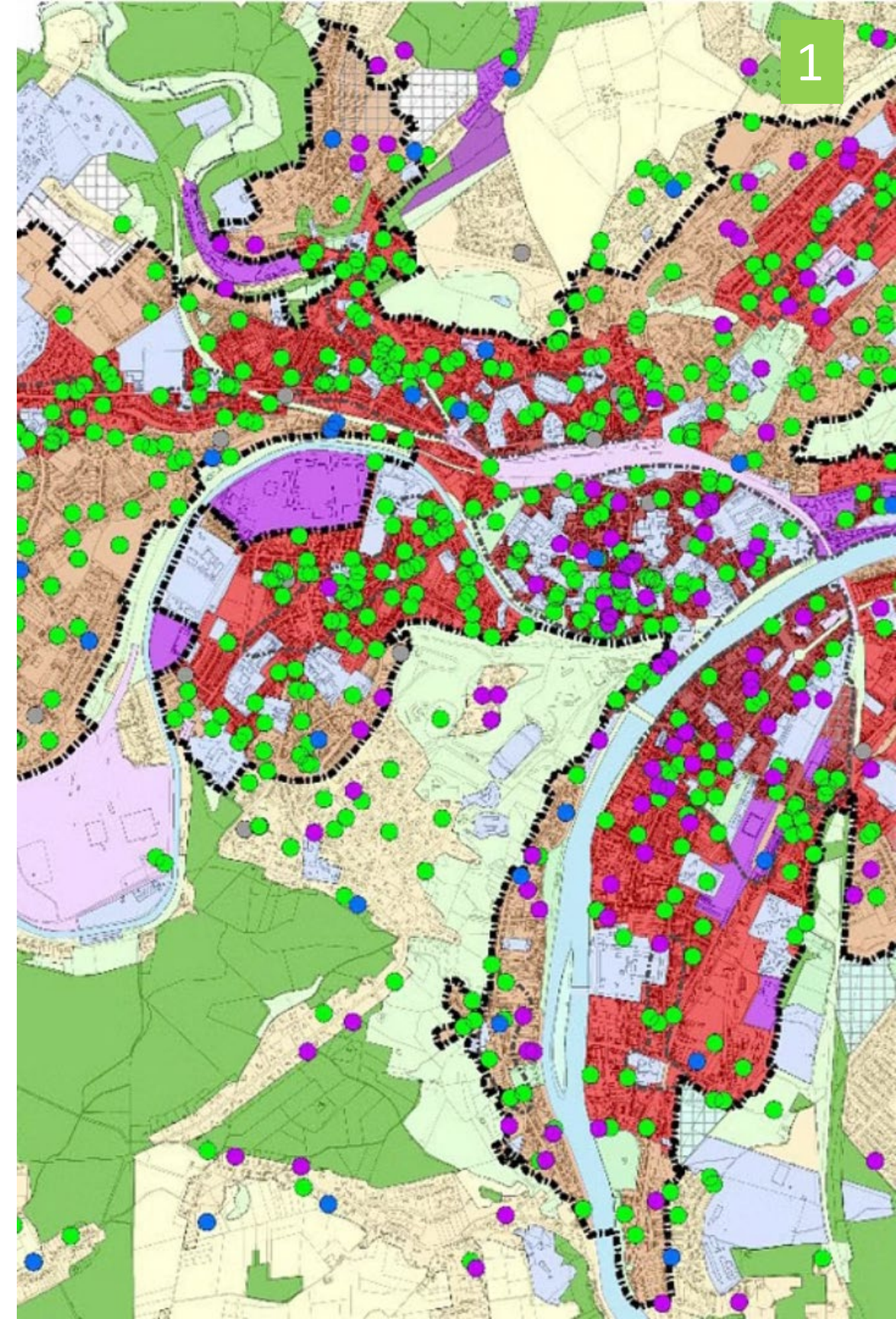
Zones "OUT" où le développement est limité

63%

Dans les centralités

Zones "IN" prioritaires pour la densification

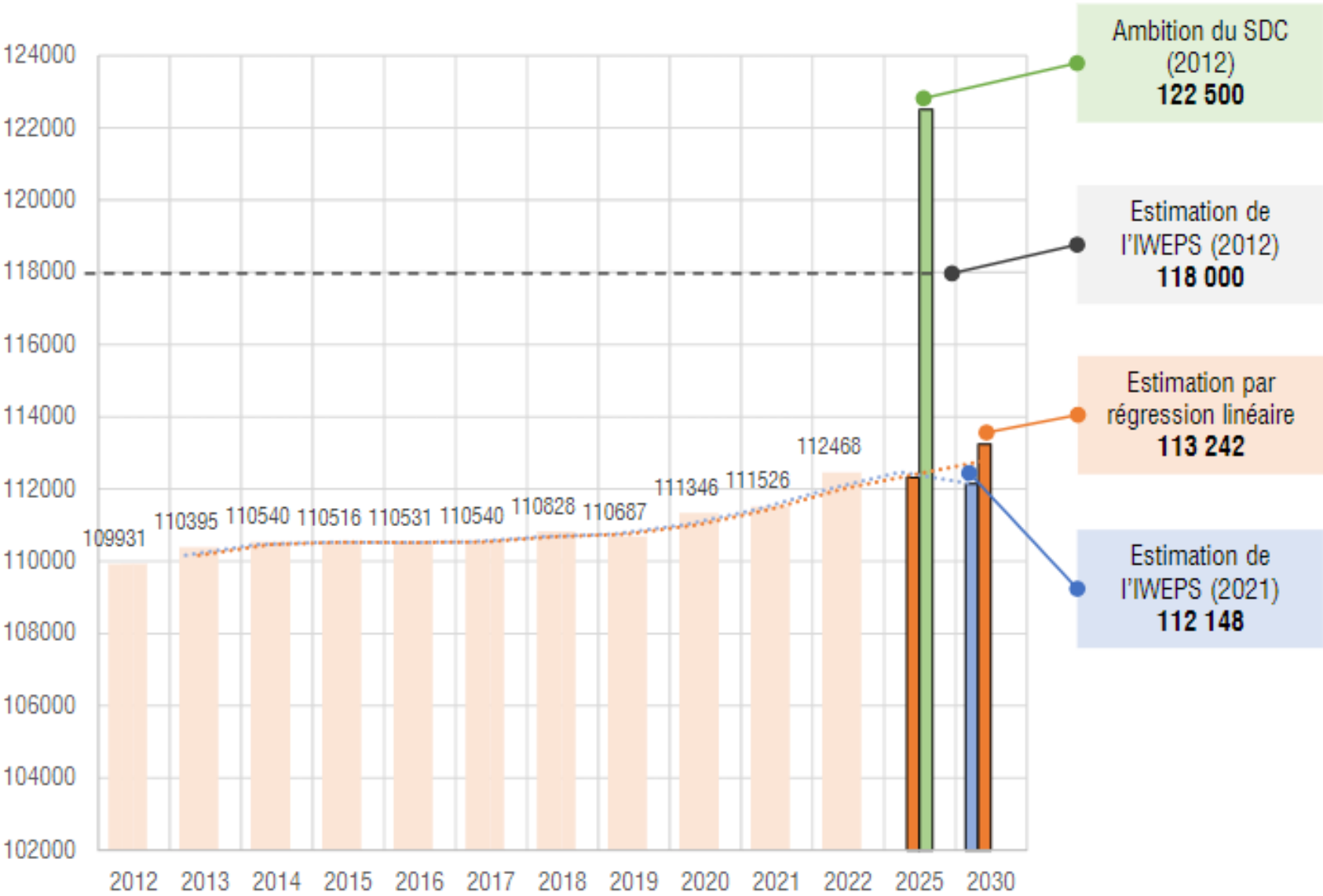
L'évaluation met en évidence une progression plus marquée des ménages dans les zones prioritaires, mais aussi un temps de latence important et des limites persistantes pour encadrer certaines formes récentes de production résidentielle.



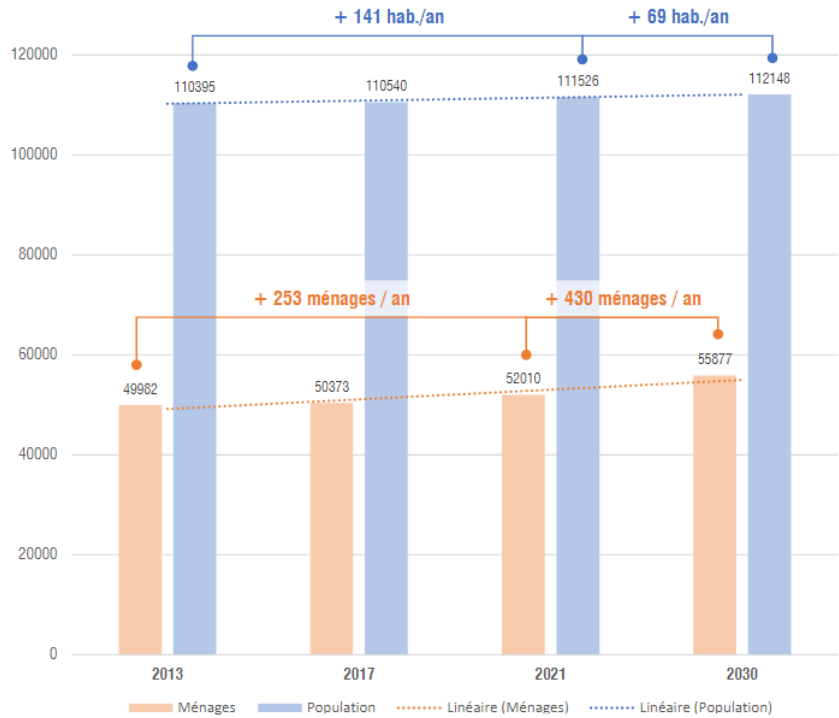


La concrétisation du schéma est perceptible à travers plusieurs opérations, mais leur portée doit être discutée au regard des objectifs initiaux de mixité, d'accessibilité et de maîtrise de l'étalement.

Trajectoire démographique : décalage entre hypothèses initiales et évolution observée



Le différentiel entre ambition démographique, estimations intermédiaires et situation observée réinterroge les hypothèses fondatrices du schéma ainsi que la relation entre croissance de population et production de logements.





Le logement comme épreuve du modèle territorial

Les dynamiques récentes de densification ont principalement produit des immeubles collectifs et des divisions de maisons unifamiliales, sans générer une offre suffisamment adaptée aux ménages familiaux.

Ce décalage tend à favoriser leur départ vers des territoires périphériques, avec pour effet d'accentuer l'étalement urbain et les besoins de mobilité.

La promotion immobilière professionnelle produit en effet principalement des appartements (voir Figure 7) alors que les permis accordés pour la construction de maisons concernent majoritairement des particuliers (voir Figure 8).

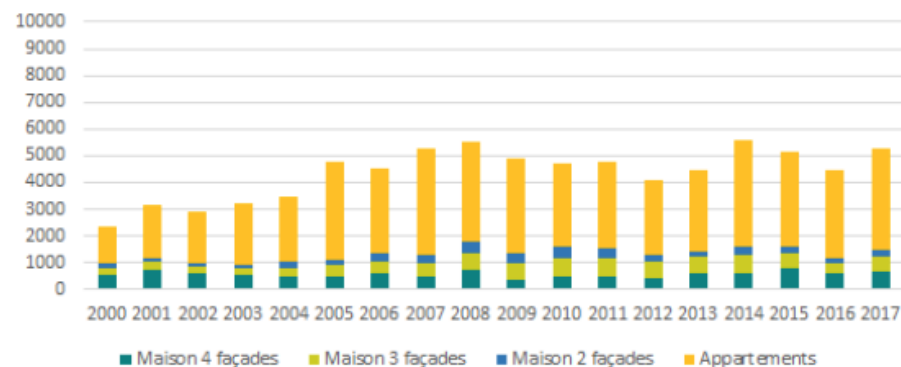


Figure 7 : Evolution du type de logements autorisés dans les permis accordés aux sociétés immobilières. Source : SPF-DGS 2018.

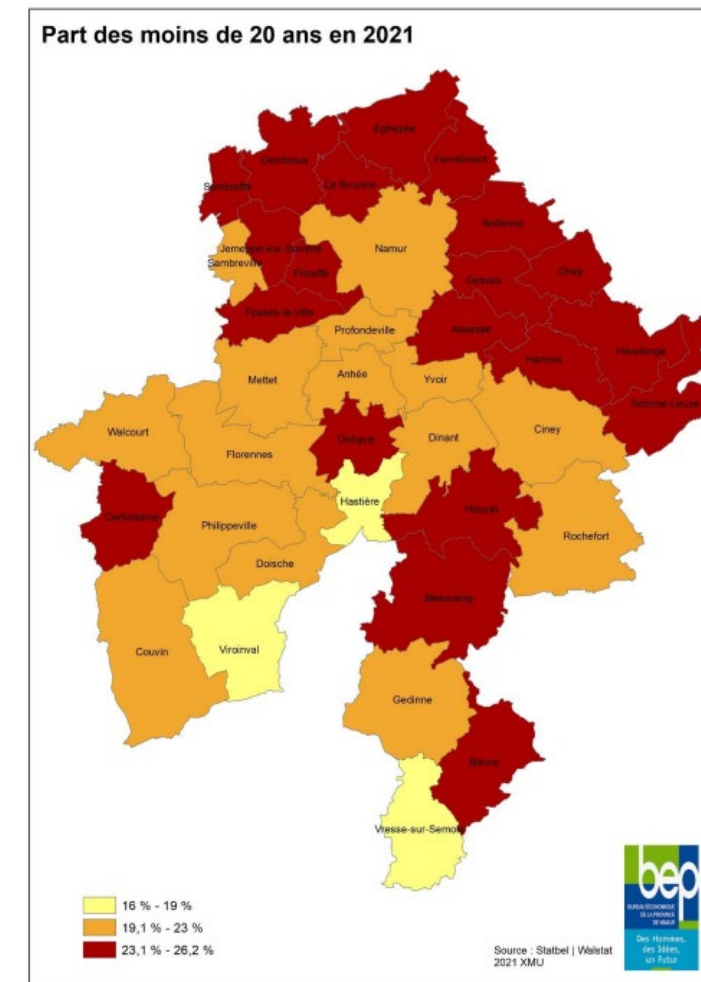


Figure 24 : cartographie de la part des moins de 20 ans en 2021

Le décalage entre armature de mobilité et dynamiques d'urbanisation



Proximité théorique

75% des ménages vivent à moins de 300 mètres du réseau structurant.



Développement le long des axes insuffisant

Absence de densification suffisante du logement le long des axes de transport.



Dépendance automobile

Le parc automobile continue d'augmenter (+9 665)
véhicules depuis 2012.

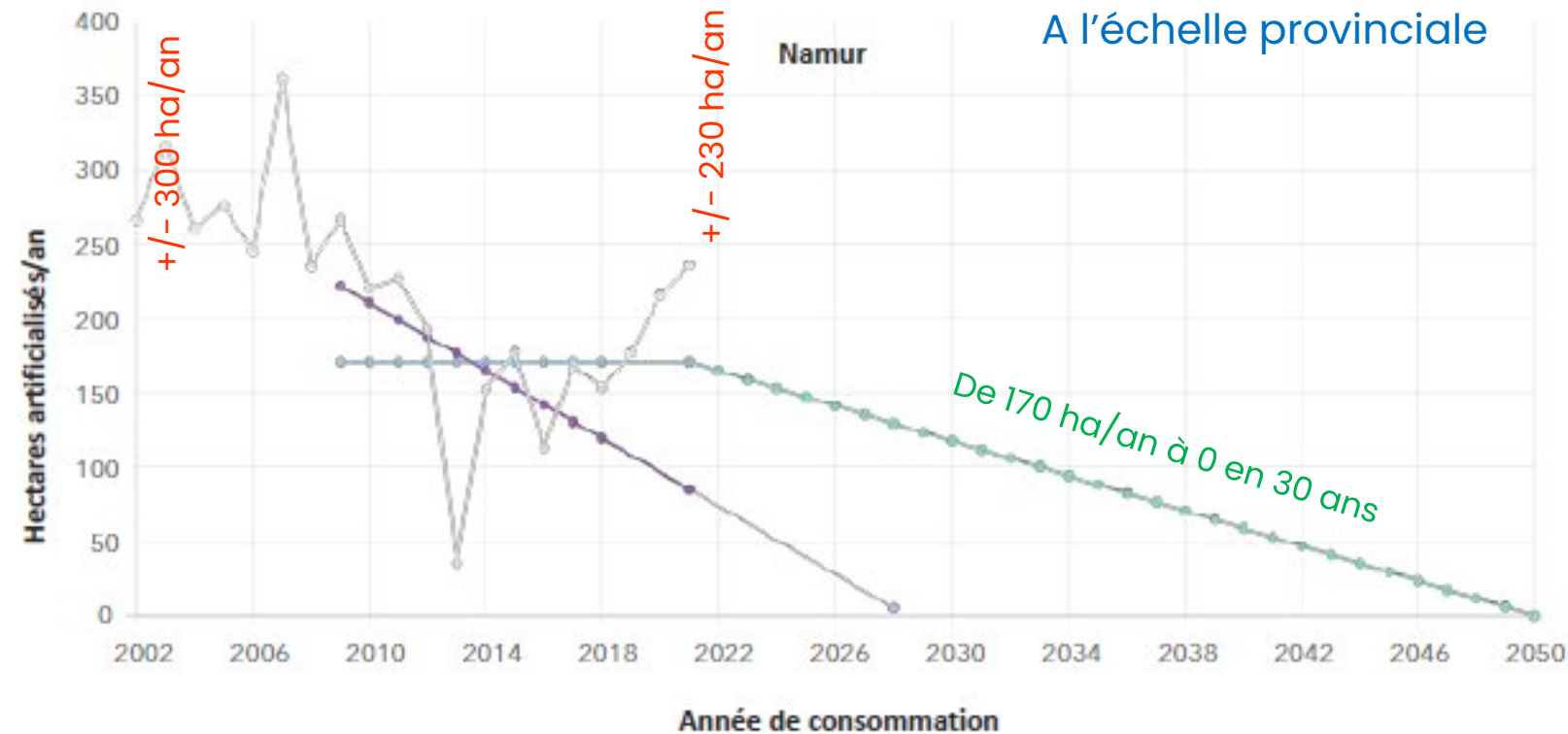


Malgré une bonne couverture théorique, l'urbanisation ne s'est pas suffisamment concentrée le long des axes structurants ; la dépendance automobile reste forte et les infrastructures peinent à suivre le rythme des développements résidentiels.

Point positif : l'usage du vélo augmente, suggérant un potentiel de diversification des mobilités.

La révision du schéma : vers la sobriété foncière

La trajectoire de réduction de l'artificialisation



Trajectoires d'artificialisation nette

- Artificialisation nette historique
- Tendance linéaire de l'artificialisation nette (10 ans*)
- Projection linéaire de l'artificialisation nette
- Trajectoire d'artificialisation nette
- Artificialisation nette moyenne (10 ans*)

*calculée avant la pandémie de COVID-19

Dans les schémas de développement communaux et pluricommunaux, fixer les modalités et principes mettant en œuvre l'optimisation spatiale :

- Inscrire une trajectoire de réduction de l'artificialisation nette en vue de tendre vers zéro km² d'artificialisation nette par an et au plus tard en 2050 ;
- Identifier et cartographier les centralités et les espaces excentrés selon les critères de délimitation définis dans le chapitre « centralités et espaces excentrés » ;
- Définir des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités, notamment des mesures stimulant la rénovation du bâti ;
- Définir l'ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ZACC).

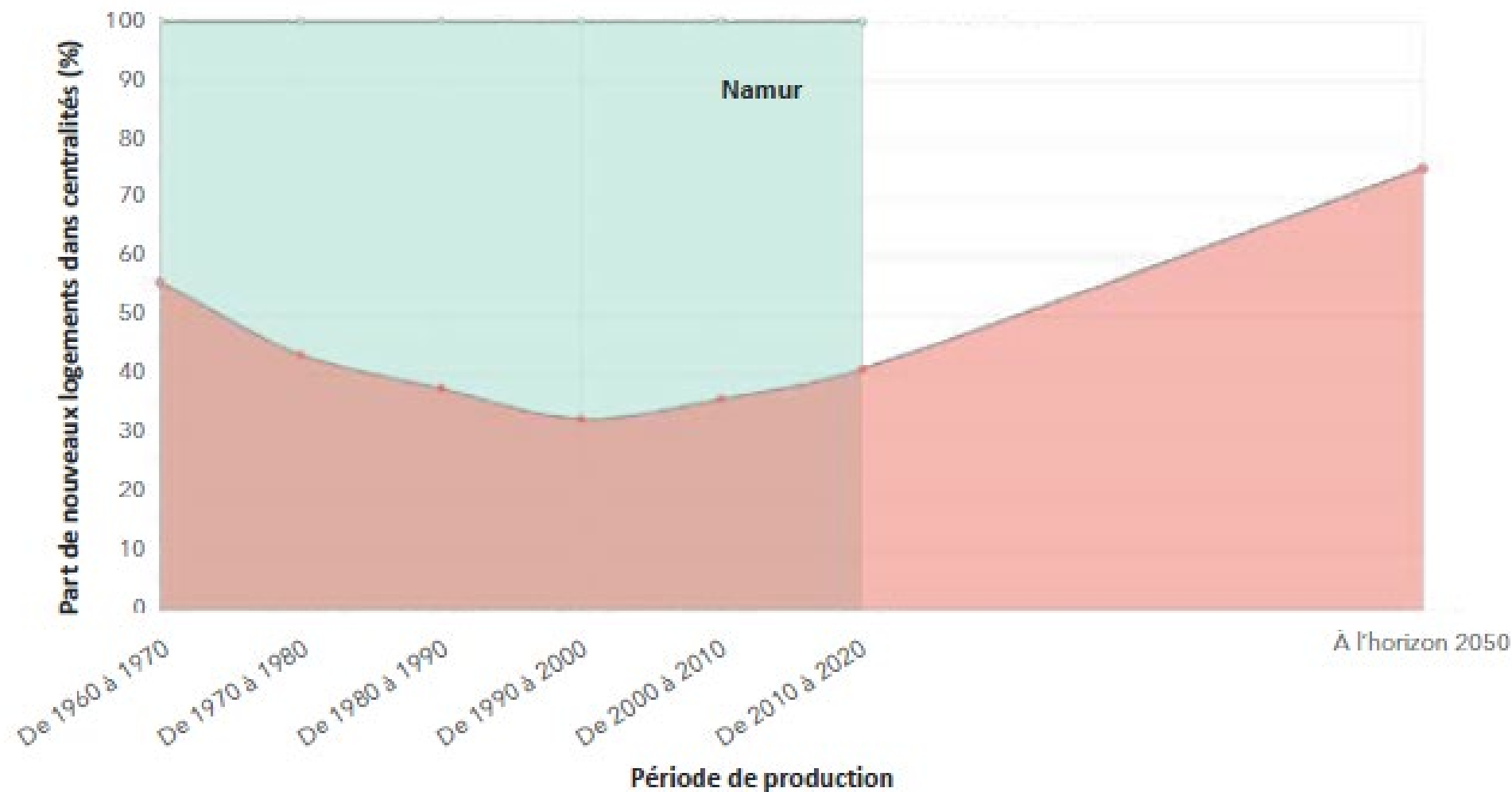
Proposer des affectations pour les zones d'aménagement communal concerté situées en centralité ;

- Proposer, le cas échéant, des révisions du plan de secteur de manière à respecter la trajectoire d'artificialisation.



La révision du schéma : vers la sobriété foncière

La trajectoire de la réduction de l'étalement urbain



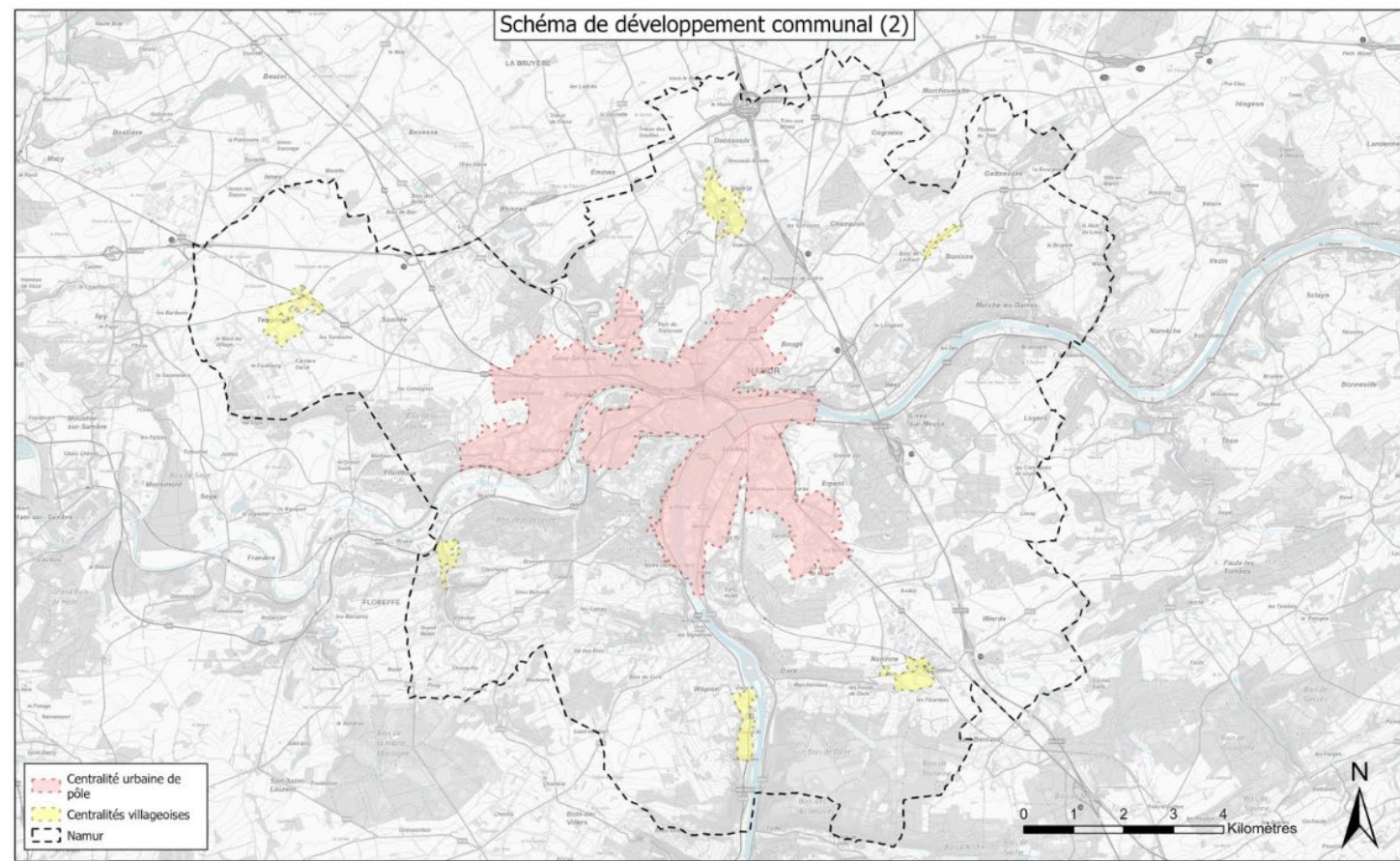
Trajectoires de réduction de l'étalement urbain résidentiel

-  Part de la production de logements en centralités
-  Part de la production de logements en espaces excentrés
-  Trajectoire de la part de la production de logements en centralités

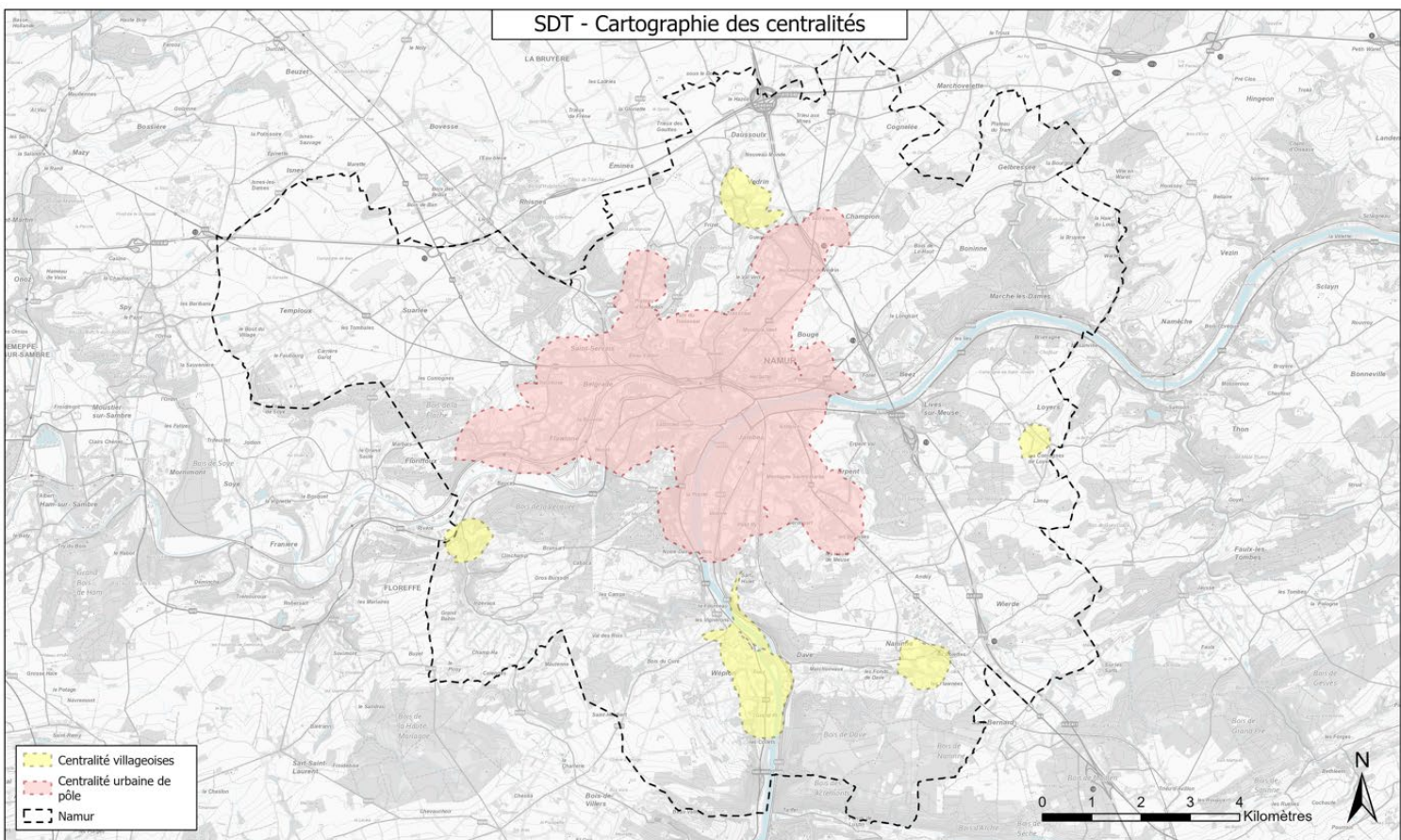
Dans ces schémas de développement communaux ou pluricommunaux fixer les modalités et principes mettant en œuvre l'optimisation spatiale :

- Inscrire une trajectoire de réduction de l'étalement urbain résidentiel communal ou pluricommunal qui vise au moins 3 nouveaux logements sur 4 dans les centralités au plus tard à l'horizon 2050 ;

Divergences en termes de délimitation des centralités



Réalisation: Géomatique-DSA-Ville de Namur, mai 2023
Sources: IWEPS, IGN



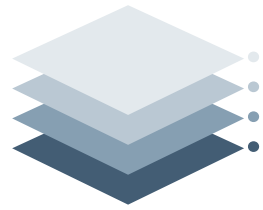
Réalisation: Géomatique-DSA-Ville de Namur, mai 2023
Sources: IWEPS, IGN



La révision du Schéma de Développement communal constitue une opportunité pour renforcer le modèle polycentrique déjà adopté par Namur.



L'enjeu est de consolider un développement territorial équilibré, où chaque centralité, qu'elle soit urbaine ou rurale, dispose des services nécessaires à la vie quotidienne.



Conclusions

- Le cas de Namur illustre le passage d'un urbanisme réglementaire à une planification communale stratégique.
- Le schéma de 2012 a formalisé une structure polycentrique articulant centralités, mobilité et réseau écologique.
- Son évaluation montre des effets réels mais partiels, notamment face aux dynamiques de logement, de desserrement des ménages et de dépendance automobile.
- La révision actuellement engagée ouvre ainsi une nouvelle phase, centrée sur la sobriété foncière et la transition écologique.

Contact

Ville de Namur

bertrand.ippersiel@ville.namur.be



<https://www.le-nid.be/>